This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Int 49.4 Bd. June, 1893.

Harvard College Library.

FROM THE BEQUEST OF

CHARLES SUMNER, LL.D.,

OF BOSTON,

(Class of 1830).

"For books relating to Politics and Fine Arts."

4 May 1892 – 15 Feb. 1893.

HARVARD COLLEGE
MAY 4 1892
LIBRARY

REVUE

DE

DROIT INTERNATIONAL

ET DE

LÉGISLATION COMPARÉE.

Rédacteur en chef : M. G. ROLIN-JAEQUEMYNS,
Avocat, ancien Ministre, Secrétaire général de l'Institut de droit international

MEMBRES DU COMITÉ DE RÉDACTION, MM.

T.-M.-C. ASSER,
Conseiller du Ministère des affaires étrangères,
Avocat, professeur à l'Université d'Amsterdam,
Membre de l'Institut de droit international.

ERNEST NYS,
Professeur à l'Université de Bruxelles,
Juge au tribunal de 1re instance.
Membre de l'Institut de droit international.

ALPHONSE RIVIER,
Consul général de la Confédération suisse,
Professeur à l'Université de Bruxelles,
Membre de l'Institut de droit international.

ÉDOUARD ROLIN,
Avocat à Bruxelles,
Associé et secrétaire-trésorier de l'Institut
de droit international.

J. WESTLAKE, Q. C.,
Professeur à l'Université de Cambridge,
Membre de l'Institut de droit international, à Londres.

SECRÉTAIRE GÉRANT : **M. PAUL HYMANS**, AVOCAT A BRUXELLES.

Tome XXIV. — 1892. — N° 1.

BRUXELLES,
BUREAU DE LA REVUE : 109, AVENUE LOUISE.
LA HAYE, BELINFANTE FRÈRES. | PARIS, DURAND ET PEDONE-LAURIEL.
BERLIN, PUTTKAMMER & MÜHLBRECHT.

1892

TOUS DROITS RÉSERVÉS.

TABLE DES MATIÈRES CONTENUES DANS LA 1re LIVRAISON DU TOME XXIV, 1892.

Pages.

Du conflit des lois et de la législation internationale en matière de faillites, rapport présenté à l'Institut de droit international, par M. ANDRÉ WEISS. 5

Du principe de la non-extradition pour délits politiques, rapport présenté à l'Institut de droit international, par M. ALBÉRIC ROLIN 17

Les théories politiques en Angleterre pendant le moyen âge, par M. ERNEST NYS. 39

Le suffrage politique chez les principaux peuples civilisés, par M. HENRI PASCAUD 69

NOTICES DIVERSES.

Nécrologie. — M. Émile de Laveleye. — M. Aloys d'Orelli, par M. A. RIVIER. 99

NOTICES BIBLIOGRAPHIQUES :

Droit international.

1. — *René Foignet.* — Manuel élémentaire de droit international public à l'usage des étudiants en droit et des candidats aux carrières diplomatique et consulaire, suivi d'un résumé en tableaux synoptiques, d'une annexe reproduisant le texte de plusieurs traités récents et d'un recueil méthodique des principales questions d'examen, par M. A. RIVIER . . 109

2. — *Lucien de Sainte-Croix.* — La déclaration de guerre et ses effets immédiats. Étude d'histoire et de législation comparée, par M. A. RIVIER. 110

Droit civil.

3. — *Raoul de la Grasserie.* — De la réforme hypothécaire, par M. L. DE MONTLUC 111

Revue de droit.

4. — The Juridical Review. An International Journal of legal and political Science 111

L'administration de la Revue possède encore quelques collections complètes de son recueil et des tomes séparés. Les demandes d'acquisition doivent être adressées au secrétaire gérant.

REVUE

DE DROIT INTERNATIONAL

ET DE

LÉGISLATION COMPARÉE.

XXIV

— Déposé conformément à la loi. —

BRUXELLES, P. WEISSENBRUCH, IMP. DU ROI.

REVUE

DE

DROIT INTERNATIONAL

ET DE

LÉGISLATION COMPARÉE.

621
48

Rédacteur en chef : M. G. ROLIN-JAEQUEMYNS,
Avocat, ancien Ministre, Secrétaire général de l'Institut de droit international

MEMBRES DU COMITÉ DE RÉDACTION, MM.

T.-M.-C. ASSER,
Conseiller du Ministère des affaires étrangères,
Avocat, professeur à l'Université d'Amsterdam,
Membre de l'Institut de droit international.

ERNEST NYS,
Professeur à l'Université de Bruxelles,
Juge au tribunal de 1re instance,
Membre de l'Institut de droit international.

ALPHONSE RIVIER,
Consul général de la Confédération suisse,
Professeur à l'Université de Bruxelles,
Membre de l'Institut de droit international.

ÉDOUARD ROLIN,
Avocat à Bruxelles,
Associé et secrétaire-trésorier de l'Institut de droit international.

J. WESTLAKE, Q. C.,
Professeur à l'Université de Cambridge,
Membre de l'Institut de droit international, à Londres.

SECRÉTAIRE GÉRANT : **M. PAUL HYMANS**, AVOCAT A BRUXELLES.

Tome XXIV. — 1892.

BRUXELLES,
BUREAU DE LA REVUE : 109, AVENUE LOUISE.
LA HAYE, BELINFANTE FRÈRES. | PARIS, DURAND ET PEDONE-LAURIEL.
BERLIN, PUTTKAMMER & MÜHLBRECHT

1892

TOUS DROITS RÉSERVÉS.

~~88.79~~
~~VI 10762~~
I-nt 49.4 1892, [illegible] – 1893, [illegible] 15.
[illegible]

REVUE

DE

DROIT INTERNATIONAL

ET DE

LÉGISLATION COMPARÉE.

DU CONFLIT DES LOIS ET DE LA LÉGISLATION INTERNATIONALE EN MATIÈRE DE FAILLITES.

RAPPORT PRÉSENTÉ (1) A L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL,

PAR

M. ANDRÉ WEISS,

professeur agrégé à la faculté de droit de Dijon.

Il est peu de questions aussi dignes de l'attention des jurisconsultes, il n'en est pas de plus pratique dans le domaine du droit international privé que celle de savoir à quelle autorité il incombe de déclarer la faillite du commerçant insolvable, en dehors du territoire de sa patrie, à quelle législation il appartient de déterminer les conditions et les effets de cette faillite, de présider à ses opérations et aux solutions qu'elle appelle, enfin si le jugement déclaratif de faillite doit être admis à sortir toutes ses conséquences au delà des frontières du pays où il a été rendu.

Au problème ainsi posé, je répondrai par les trois propositions suivantes :

I

A la LOI PERSONNELLE *de l'insolvable il appartient* EXCLUSIVEMENT *de décider s'il peut ou non être mis en état de faillite, d'organiser la faillite, d'en déterminer les conséquences et les solutions, dans les*

(1) Nous reproduisons ici, vu son intérêt durable, le rapport de M. Weiss, rapporteur de la deuxième commission d'études de l'Institut de droit international, sur la question des « *conflits de lois et de la législation internationale en matière de faillites* ». Ce rapport et les conclusions de la commission devaient être discutés à Hambourg (session de 1891), mais la discussion a été ajournée, vu l'absence de M. Weiss, jusqu'à la session qui doit avoir lieu à Zurich en 1892. Voir *cette Revue*, t. XXIII, 1891, pp. 394, 501 et 517. (N. D. L. R.).

*limites où l'*ORDRE PUBLIC INTERNATIONAL, *c'est-à-dire l'intérêt de l'État étranger sur le territoire duquel elle est invoquée, autorise son application.*

II

Le tribunal du lieu fixé par cette loi personnelle pour l'ouverture de la faillite est seul compétent pour la prononcer — ce sera presque toujours le tribunal du domicile de l'insolvable ou celui de son principal établissement de commerce. — Mais à défaut de poursuites portées devant ce tribunal, et en attendant qu'il soit saisi, la faillite pourra être PROVISOIREMENT *ouverte dans chacun des pays où se trouvent situés les biens du débiteur.*

III

*Le jugement déclaratif rendu par le tribunal, dont la compétence vient d'être déterminée, doit produire tous ses effets relativement à la personne et aux biens de l'insolvable, même en dehors du pays où il est intervenu. Une sentence d'*EXEQUATUR *n'est nécessaire que pour les actes d'exécution qui viendraient à réclamer le concours des autorités étrangères.*

Compétence législative, compétence judiciaire en matière de faillites, effets internationaux du jugement déclaratif, tels sont donc les trois points essentiels qui s'offrent à notre étude et sur lesquels portera successivement notre examen.

I. — COMPÉTENCE LÉGISLATIVE.

Je dis d'abord que la *loi personnelle* de l'insolvable a qualité, et a *seule* qualité pour gouverner les conditions et les effets de sa faillite.

Deux objections ont été élevées contre cette doctrine.

On a prétendu d'une part que la mise en faillite d'un débiteur insolvable est une mesure de police et de sûreté, impérieusement réclamée par l'intérêt du pays où il poursuit ses opérations, par le souci du crédit public. S'il en est ainsi, nul doute que la législation en vigueur sur le territoire où la faillite est poursuivie doive seule être prise en considération, à l'exclusion de toute autre. Et de nombreux arrêts des cours de justice françaises se sont inspirés de ce point de vue : « Les dispositions légales en matière de faillite, lisons-nous dans un jugement du tribunal de commerce de la Seine, du 13 octobre 1876, ayant pour objet de donner une sanction aux obligations imposées aux commerçants, touchent à l'ordre public et constituent sous ce rapport une loi de

police applicable aux étrangers en France, quel que soit d'ailleurs leur domicile, aux termes de l'article 3, § 1, du code civil [1]. »

Qui ne voit, a-t-on dit d'autre part, qu'en admettant même que la faillite soit étrangère à l'ordre public, elle se résout en mesures d'exécution sur les biens de l'insolvable, et qu'à ce titre elle appartient au *statut réel;* ce qui la place sous l'empire exclusif de la *lex rei sitæ* [2].

Ces deux affirmations nous paraissent également contestables également dangereuses.

La déclaration de faillite n'est pas, par elle-même, une mesure de police et de sûreté; les lois qui l'organisent ne sont pas des lois d'*ordre public international.* Si ce caractère ne peut être dénié aux règles pénale, qui assurent la répression de la fraude, de la banqueroute, je ne crois pas qu'il puisse être sérieusement revendiqué pour les dispositions législatives qui se bornent à prémunir les créanciers du failli contre les conséquences de l'insolvabilité de leur débiteur. L'intérêt de l'État n'est nullement engagé dans leur application; il s'agit d'intérêts privés, fort respectables assurément, mais auxquels la souveraineté locale ne doit pas une protection plus énergique que celle qu'elle accorde d'ailleurs à la personne et aux biens de ses ressortissants; et ces intérêts privés auront toujours, en dehors de la faillite elle-même, la sanction et les ressources du droit commun. En supposant que la faillite d'un étranger ne puisse être prononcée en France, ses créanciers français trouveront dans l'article 14 du code civil le moyen de l'atteindre [3]; et aucune législation ne laisse les nationaux désarmés à l'encontre de leurs débiteurs étrangers [4]. Donner à la faillite l'intérêt de l'État comme assiette et comme point de départ, cela revient à dire que ses effets auront toujours pour limites, comme cet intérêt lui-même, les frontières géographiques

(1) Code civil français, art 3, § 1 : « Les lois de police et de sûreté obligent tous ceux qui habitent le territoire. »

(2) Casaregis, Disc. 130, n° 17; Rocco, *Diritto civile internazionale*, 3e partie, n° 359; Norsa, *Revue de Droit international*, 1876, p. 627 à 641; Ripert, *Revue critique de Législ. et de Jurispr.*, 1877, p. 705 et suiv.; E. Thaller, *Des faillites en droit comparé*, Paris, 1887, t. II, p. 335 et suiv.

(3) Code civil français, art. 14 : « L'étranger, même non résidant en France, pourra être cité devant les tribunaux français, pour l'exécution des obligations par lui contractées en France avec un Français; il pourra être traduit devant les tribunaux de France, pour les obligations par lui contractées en pays étranger envers des Français. »

(4) Cf. notre *Traité élémentaire de droit international privé*, 2e éd. 1890, p. 791 et suiv.

du pays où elle aura été organisée. On ne comprendrait pas, en effet, que les lois et les autorités étrangères fussent appelées à prêter leur concours à une mesure d'une portée et d'une utilité toutes locales; elles n'ont pas à servir l'intérêt des autres États. Les créanciers devront donc provoquer la faillite de leur débiteur, partout où il y aura une résidence, des établissements ou des biens. Il y aura *pluralité de faillites*.

Et telle est aussi la conséquence, la conséquence logique, la conséquence nécessaire du système qui fait de la faillite une dépendance du *statut réel*. Dans ce système, qui procède de la théorie surannée des statuts, c'est à la loi de la situation des biens qu'il appartient de gouverner la faillite. Mais ces biens peuvent être nombreux; ils peuvent être situés sur des territoires divers; dès lors, le créancier qui voudra les atteindre devra provoquer plusieurs déclarations de faillites; car chacune d'elles ne peut avoir effet que sur les biens qui se trouvent dans le ressort de la juridiction qui l'a rendue (1). Tout au plus pourrait-on faire intervenir ici la distinction, préconisée par les anciens statutaires et appliquée, en matière de successions, par la jurisprudence française, entre les immeubles et les objets mobiliers, en soumettant ceux-ci, considérés *ut universitas*, à la loi personnelle (loi nationale ou *lex domicilii*) du failli, tandis que ceux-là demeureraient régis par la *lex rei sitæ* (2). Mais il n'est pas exact de prétendre que la faillite se rattache au statut réel. Nos éminents collègues, MM. Lyon-Caen et Renault, l'ont parfaitement démontré, en analysant son caractère et son but : « Les lois sur la faillite ne rentrent pas dans le statut réel. *Leur but n'est pas de régler la condition des biens du failli, de fixer les droits qui peuvent les grever et leur mode de transmission.* Elles se proposent de protéger les intérêts des créanciers, de maintenir entre eux l'égalité (3). »

Les inconvénients de la *pluralité des faillites*, à laquelle aboutissent, qu'ils le veuillent ou non, aussi bien ceux qui voient dans la faillite une dépendance du statut réel proprement dit que ceux qui lui assignent pour base l'ordre public, éclatent à tous les yeux : « On verra, dit M. Thaller, le même homme déclaré en faillite dans un pays et reconnu

(1) Thaller, *op. cit.*, t. II, p. 368. Toutefois, notre regretté collègue de la deuxième commission, M. César Norsa, bien que rattachant la faillite au statut réel, admettait son universalité; il avait bien voulu nous promettre pour ce rapport l'exposé de sa doctrine. La mort l'a empêché de réaliser son dessein. Nous adressons à sa mémoire un hommage attristé.

(2) Ripert, *op. cit.*, 1877, p. 727 et suiv.

(3) *Précis de droit commercial*, 1re éd., t. II, p. 931.

dans un autre à l'abri de son atteinte; on verra deux masses de créanciers produisant dans deux masses de biens, obtenant deux dividendes de taux inégal, ou des habiles, se faufilant dans les deux groupes et arrivant, à la faveur d'une confusion, à se payer doublement, à encaisser peut-être une somme supérieure au montant nominal de leur droit. On verra le concordat prévaloir à gauche, l'union à droite, en sorte que la condition du débiteur devienne tout simplement indéfinissable [1]. » De pareilles conséquences, avouées par un défenseur autorisé de la réalité du statut de la faillite, suffisent à juger les systèmes qui les rendent possibles.

Seule l'*unité de la faillite* pourra les prévenir. En quoi donc cette unité serait-elle inadmissible? Si l'on va au fond des choses, si l'on se met en présence d'une faillite déclarée, que voit-on? Un débiteur dessaisi, frappé de déchéance; une administration nouvelle, substituée à celle qui a compromis les droits de ses créanciers. Or, la personne du failli, ainsi mis dans l'impossibilité d'aggraver son insolvabilité dans l'avenir, est *une;* le patrimoine dont la gestion lui est retirée et qui forme le gage commun de la masse est *un;* les créanciers ont le même droit à tous les biens, meubles et immeubles, corporels et incorporels, que comprend ce patrimoine; il serait étrange qu'une différence de latitude pût influer sur son exercice, favoriser celui-ci au détriment de celui-là : « L'état de failli est indivisible; on ne peut être failli à l'égard de certains de ses créanciers, sans l'être à l'égard des autres; dès lors, quand un commerçant a été déclaré en faillite, il n'y a plus place pour un nouveau jugement déclaratif; il ferait double emploi avec le précédent. En d'autres termes, *la faillite affecte l'état de la personne, dont elle altère la capacité*; elle est une et complète; elle affecte la situation entière du débiteur, présente et future; les effets qu'elle produit sont généraux » [2]. La faillite ne peut donc être régie que par une *loi unique*, dont les effets se réaliseront partout où celui qu'elle frappe dans sa condition a des biens, des droits, des intérêts.

Dans mon opinion, cette loi est la *loi nationale* du failli. Qui pourra méconnaître l'analogie saisissante qui existe entre le failli, dépouillé de la gestion de ses affaires, et l'absent, le mineur, l'interdit, que l'éloignement, l'âge ou quelque infirmité intellectuelle empêchent également d'y veiller?

[1] THALLER, *op. cit.*, t. II, p. 340.

[2] M. Ch. Beudant, en note sous l'arrêt de la cour de Paris du 30 août 1867 (Dalloz, Pér., 1868, 2, 113).

Celui-là comme ceux-ci sont des incapables. Or, tout le monde admet que la capacité des personnes rentre dans le domaine de leurs lois personnelles. Et l'Institut a lui-même adhéré à ce principe, lorsque, dans sa session d'Oxford, en 1880, il votait la résolution suivante : « L'état et la capacité d'une personne sont régis par les lois de l'État auquel elle appartient par sa nationalité. » J'estime que la même règle doit être suivie en matière de faillites.

Plusieurs honorables membres de la commission, tout en se déclarant favorables à l'unité de la faillite, ont cependant cru devoir faire des réserves en ce qui concerne la loi applicable. « Pour ce qui est de la loi destinée à régir la faillite en tous lieux, m'écrivait M. Adolphe Sacerdoti, je pense que ce doit être celle du lieu où le commerçant a le centre de ses affaires. Il me semble qu'il faut appliquer ici les mêmes règles qu'aux autres faits juridiques, supposant une action continue et centralisée dans un lieu donné. De même que, selon l'opinion commune, les sociétés commerciales relèvent de la loi du pays où elles ont leur principal établissement, de même il y aurait lieu de prendre en considération le pays où le débiteur a fixé le siège de ses affaires, pour juger, soit de sa qualité de commerçant, soit de l'admissibilité de sa mise en faillite, soit des autres questions que celle-ci soulève. »

De son côté, M. Westlake semble donner la préférence à la loi du domicile ou du principal établissement commercial du débiteur.

J'avoue que les arguments développés par mes savants collègues n'ont pas ébranlé ma conviction. Les raisons si décisives qui, soit dans la doctrine, soit dans la législation, ont amené le triomphe, presque complet à cette heure, de la loi nationale sur la *lex domicilii*, lorsqu'il s'agit de déterminer l'état et la capacité des personnes, restent debout. D'autre part, le même commerçant peut avoir, en des pays divers, plusieurs établissements d'importance presque égale. Auquel faudra-t-il regarder? L'appréciation de leur importance respective sera souvent des plus délicates. L'Institut semble d'ailleurs avoir préjugé en faveur de ma thèse, en repoussant, à Lausanne, l'amendement de M. Goldschmidt, tendant à substituer, *en matière commerciale*, la loi du domicile à la loi de la patrie, et en se ralliant aux conclusions de son éminent rapporteur, M. de Bar : « Conformément aux principes adoptés à Oxford, la capacité d'une personne, *en matière commerciale comme en matière civile*, se détermine *d'après sa loi nationale* [1]. »

[1] *Annuaire de l'Institut de droit international*, t. X, 1888-89, p. 79 et suiv.

C'est donc la loi nationale du débiteur qui dira s'il peut être mis en faillite. Dans le cas où l'institution de la faillite serait inconnue dans son pays d'origine, dans le cas où il n'y aurait pas la qualité qu'elle suppose, par exemple, celle de commerçant, il demeurera en principe placé à la tête de ses biens, en quelque lieu qu'ils soient situés, et exposé aux poursuites individuelles de ses créanciers, devant quelque tribunal qu'elles se produisent; sauf les mesures provisoires d'ensemble que la justice locale croira parfois devoir prendre, dans l'intérêt de *l'ordre public international*, et dont l'effet, nous le verrons tout à l'heure, se limitera toujours au territoire sur lequel elles auront été ordonnées.

C'est encore la loi nationale du débiteur qui déterminera et le lieu et le moment de l'ouverture de la faillite, qui caractérisera les faits dont résulte la preuve de son insolvabilité; c'est elle aussi qui précisera les effets de la cessation des payements, les conséquences du dessaisissement, les conditions auxquelles les actes passés par le failli, même avant le jugement déclaratif, pourront être annulés, les pouvoirs dont seront investis les syndics, enfin les solutions que la faillite pourra recevoir; en réservant toujours le droit qui appartient aux juges étrangers régulièrement saisis de refuser de tenir compte de ses prescriptions, si elles contreviennent en quelque manière à *l'ordre public international* dont ils ont la garde.

Le système que nous venons d'esquisser à grands traits est celui de *l'unité* et de *l'universalité de la faillite*. Il a pour lui la simplicité; il a pour lui la logique; il a pour lui des adhésions doctrinales chaque jour plus nombreuses (1); et les auteurs, qui se placent encore sur le terrain de la législation positive pour le combattre, sont eux-mêmes obligés de reconnaître que son adoption par la législation et par la diplomatie est éminemment désirable (2).

(1) Ansaldus, *De commercio et mercatura*, Disc. 38, nos 31, 32; Luca, *De cambiis*, Disc. 32, n° 15; Stracca, *De decoctoribus*, 3e p., n° 28; Savigny, *System des heutigen rœmischen Rechts* (trad. fr. par M. Ch. Guenoux), t. VIII, § 374; Carle et Dubois, *La faillite dans le droit international privé*, Paris, 1875; P. Fiore, *Del fallimento secondo il diritto internazionale*, Pise, 1873; C. Norsa, dans la *Revue de Droit international*, 1876, p. 627 et suiv.; E. Glasson, dans le *Journal du Droit international privé*, 1881, p. 126 et suiv.; Nachbaur, *De la faillite en Droit international privé*, Nancy, 1883; P. Esperson, dans le *Journal du Droit international privé*, 1884, p. 376 et suiv.; Boistel, *Précis de droit commercial*, 3e éd., n° 899*bis*; Despagnet, *Précis de droit international privé*, 2e éd., 1891, n° 650, p. 631 et suiv.; Surville et Arthuys, *Cours élémentaire de droit international privé*, 1890, nos 515 et suiv., p. 537 et suiv.

(2) Lyon-Caen et Renault, *Précis de droit commercial*, t. II, p. 932; Asser et

II. — Compétence judiciaire.

L'unité et l'indivisibilité de la faillite a pour corollaire l'attribution à une juridiction unique du droit de la déclarer et du soin de l'organiser. Et cette juridiction se trouve naturellement désignée : c'est celle qui siège au lieu d'ouverture de la faillite, c'est-à-dire, en règle générale, au domicile de l'insolvable. C'est là en effet que se trouvent l'assiette légale et le centre de son patrimoine, que viennent aboutir tous les fils de son administration; c'est là que le commerçant tombe au-dessous de ses affaires, que sont les livres qui constatent ses opérations; c'est donc là que sa situation pourra le mieux être appréciée et tirée au clair, que les effets de la cessation de ses payements pourront être le mieux déduits. (Cf. C. proc. civ. français, art. 59, 7°; C. comm. art. 438 et s.; art .635.)

Toutefois, et sur ce point je me rallie volontiers aux observations que mon honorable collègue, M. Westlake, a bien voulu me transmettre, l'absence de poursuites au *for* du domicile du débiteur ne devrait pas mettre obstacle à toute déclaration de faillite sur un territoire étranger. Si le débiteur possède des biens ou un établissement de commerce dans un pays où il n'est pas domicilié, et que sa mise en faillite n'ait pas été prononcée par ses juges naturels, la juridiction locale pourra, dans une certaine mesure, se substituer à eux, organiser une faillite provisoire, se limitant aux biens sis dans le pays et ayant pour objet d'en assurer le partage égal entre les créanciers, d'empêcher qu'ils ne soient la proie du plus diligent à poursuivre. Que plus tard, un jugement déclaratif soit obtenu du tribunal du domicile, ces faillites particulières ne lui survivront pas; les syndics nouvellement nommés concentreront entre leurs mains les administrations auxquelles elles auront donné lieu, à la condition de respecter tous les actes régulièrement accomplis dans chacune d'elles.

III. — Effets internationaux du jugement déclaratif de faillite.

La faillite déclarée par les juges du domicile de l'insolvable n'est pas seulement *unique*, en ce sens qu'elle met obstacle à l'ouverture d'une faillite nouvelle; elle doit encore être *universelle*, c'est-à-dire que ses effets doivent se réaliser partout où le débiteur a des biens, des intérêts, des

Rivier, *Éléments de droit international privé*, n°s 122 et 123, note 1; Thaller, *Des faillites en droit comparé*, t. II, p. 340.

droits compris dans le gage de ses créanciers. Ce résultat ne peut sans doute être atteint ni par la doctrine qui dénie d'une manière absolue aux sentences étrangères l'autorité de la chose jugée et qui subordonne leur exécution, en dehors des pays où elles sont intervenues, à une revision exercée par les tribunaux locaux (1), ni par celle qui permet au régnicole condamné, mais au régnicole seulement, de débattre à nouveau ses intérêts qu'il croit méconnus devant sa juridiction nationale (2). L'un et l'autre de ces systèmes, entre lesquels se partagent encore les faveurs de la jurisprudence française, arrivent, par la force même des choses, à substituer ou tout au moins à juxtaposer à la faillite régulièrement organisée à l'étranger une faillite nouvelle; ils font donc échec à la théorie de l'*unité*. Celle-ci reçoit au contraire toute satisfaction du système opposé qui reconnaît *de plano* l'autorité de la chose jugée aux décisions de la justice étrangère et limite le contrôle du tribunal, requis de leur donner l'exéquatur, au point de savoir si elles sont régulières en la forme, si elles émanent d'un juge compétent, si elles n'ont rien d'inconciliable avec l'ordre public international; nos préférences sont acquises à ce système (3).

De ce que le jugement par lequel un tribunal étranger a déclaré la faillite d'un insolvable est par lui-même revêtu en tous lieux de l'autorité de la chose jugée, il suit que la nécessité d'une sentence d'exéquatur ne s'impose que pour celles de ses conséquences qui s'analysent en actes d'exécution proprement dits, c'est-à-dire pour celles dont la réalisation réclame le concours et l'intervention des autorités locales. Les autres, celles qui se ramènent à la contestation d'un fait, se produiront de plein droit, sans que ces dernières aient besoin de leur donner sa sanction.

Partant de là, j'estime que, dès avant l'exéquatur, 1° le fait de la cessation des payements du débiteur sera acquis et tenu partout pour constant, ce qui permettra au failli de se soustraire par voie d'exception, en quelque pays que ce soit, soit à une déclaration nouvelle, soit aux poursuites individuelles que ses créanciers prétendraient diriger contre lui;

2° Les incapacités de toute nature que la loi personnelle du débiteur attache à sa mise en faillite sont encourues par lui de plein droit, même à l'étranger;

(1) Voy. DEMOLOMBE, t. I, n° 263; LAURENT, *Principes de droit civil*, t. XX, n° 4.

(2) FOELIX, *Traité de droit international privé*, 4e éd., t. II, p. 83; DEMANGEAT, *sur Bravard*, t. V, p. 10 et 11 *ad notam*.

(3) Voy. notre *Traité élémentaire de droit international privé*, 2e éd., 1890, p. 828.

3° Le failli sera dessaisi de l'administration de ses biens, conformément à la loi dont il relève, et incapable en conséquence d'accomplir les actes juridiques qu'elle lui défend; ceux auxquels il aurait indûment procédé doivent être annulés par application de cette loi, qui est la loi de la faillite, dont la nullité procède;

4° Le syndic nommé par le jugement déclaratif sera tenu pour tel, et reçu à se prévaloir, même à l'étranger, de cette qualité, pour faire valoir les droits du failli et ceux de la masse qu'il représente.

L'exéquatur ne deviendra nécessaire que lorsque le syndic voudra recourir à des actes d'exécution véritables, à des voies de contrainte sur la personne ou sur le patrimoine du débiteur; par exemple s'il s'agit de l'incarcérer, de vendre ses biens. Et encore cet exéquatur n'emporte-t-il, selon nous, aucun droit de revision ou de réformation sur la sentence qui a été régulièrement rendue à l'étranger; le pouvoir des juges requis de le délivrer consiste uniquement, d'une part, à vérifier la compétence du tribunal qui a statué, la valeur matérielle de son jugement; de l'autre, à rechercher si, dans l'application qu'il a pu faire des lois étrangères, ce jugement n'a pas contrevenu à l'ordre public international.

Avant de quitter la faillite et ses effets internationaux, il n'est pas inutile de dire quelques mots du *concordat*, par lequel elle se termine souvent.

Le concordat, grâce auquel le débiteur est replacé à la tête de ses affaires, consiste ordinairement, soit dans l'octroi d'un délai pour sa complète libération, soit dans la remise pure et simple d'une portion plus ou moins considérable de ses dettes, consentie par la majorité des créanciers et homologuée par la justice. (C. comm. français, art. 504 à 526; C. comm. belge, art. 509 à 527; loi allemande de 1877, art. 160 à 187; loi autrichienne de 1868, art. 207 à 245; loi hongroise de 1881, art. 199 à 236; C. comm. italien de 1882, art. 830 à 845.)

Je pense que c'est par la loi de la faillite, c'est-à-dire par la loi personnelle du failli, que devront être fixés en principe les conditions auxquelles le concordat sera valablement accordé, le chiffre de la majorité nécessaire à sa formation [1], les causes qui pourront aboutir à sa résolution ou à son annulation, la capacité requise chez le failli en vue de l'obtenir. Néanmoins, l'ordre public international obligera parfois le

[1] La cour de cassation de Belgique s'est prononcée en faveur de notre opinion par un remarquable arrêt du 23 mai 1889 (Sir. 1891, 4, 7; *Pasicr. belge*, 1889, t. I, p. 229).

juge à lui préférer la *lex fori*, dans le cas notamment où cette dernière exclurait le failli du bénéfice du concordat, à raison de son indignité; d'autre part, il est à peine besoin de dire que toutes les formalités *ordinatoires* se rattachant à la procédure proprement dite du concordat sont du domaine de la *lex fori*.

Les créanciers du failli pourront-ils se voir opposer un concordat obtenu en pays étranger? Évidemment, s'ils y ont adhéré; le concordat est en effet pour eux une convention ordinaire, les liant, ainsi que le ferait tout contrat auquel ils auraient consenti. Mais la question est plus délicate, si le créancier auquel le concordat est opposé a refusé d'y souscrire ou tout au moins n'a pas participé à son vote. Parmi les auteurs, les uns refusent en pareil cas tout effet au concordat étranger (MASSÉ, *Droit commercial*, t. I, n° 613; t. II, n° 311; THALLER, *op. cit.*, t. II, p. 377); d'autres lui reconnaissent toute son efficacité, pourvu que le jugement qui a organisé la faillite ait été déclaré exécutoire dans le pays où le concordat est invoqué (CARLE, *op. cit.*, p. 108); d'autres enfin exigent que le jugement d'homologation ait été lui-même admis à l'exéquatur (FOELIX, *op. cit.*, n° 368; LYON CAEN et RENAULT, *op. cit.*, t. II, p. 923).

Aucune de ces trois opinions ne me satisfait. Le concordat est une suite, une conséquence de la faillite; le tribunal qui a prononcé cette dernière a seul qualité pour l'homologuer; mais, cette homologation une fois donnée, il faut qu'il puisse être partout invoqué, avant toute sentence d'exéquatur, à l'encontre des créanciers même non adhérents. Cette solution dérive de l'autorité de la chose jugée que nous reconnaissons *de plano* aux décisions de la justice étrangère. Le jugement d'homologation, comme le jugement déclaratif lui-même, constate un fait qui doit être tenu pour acquis en tous lieux et par tous. Ainsi que l'a dit avec beaucoup de raison un de nos regrettés collègues, M. Ernest Dubois (*sur Carle*, note 116 *in fine*), « l'autorité de ces deux sortes de jugements s'étend, en tout pays, même aux personnes qui n'y ont pas été parties : c'est une dérogation à la règle *Res inter alios judicata aliis neque nocet neque prodest;* dérogation qui résulte de la nature propre de ces jugements et qui est une des nécessités de la faillite. » Mais je m'empresse d'ajouter que, suivant moi, l'exéquatur deviendrait nécessaire si, au lieu d'exciper du concordat pour se soustraire à de nouvelles poursuites, on prétendait s'en servir pour procéder à de véritables actes d'exécution, tels qu'une saisie, tels qu'une aliénation de biens; il fau-

drait alors, en raison de la connexité étroite qui unit le jugement déclaratif de la faillite, et le jugement qui a homologué le concordat, obtenir pour l'un et pour l'autre la sanction de la justice locale.

Telles sont, brièvement résumées, les considérations que je crois devoir soumettre à l'Institut de droit international; elles me semblent de nature à résoudre, au mieux de tous les intérêts, et en conformité des principes qu'il a maintes fois proclamés lui-même, les conflits de lois en matière de faillites. En consacrant par leur vote les règles que je propose à leur adoption, mes éminents collègues auront, j'en ai la ferme assurance, bien servi la cause du commerce international, et tracé aux législations futures, aussi bien qu'à la jurisprudence, la voie de réformes utiles.

DU PRINCIPE DE LA NON-EXTRADITION POUR DÉLITS POLITIQUES,

RAPPORT PRÉSENTÉ (1) A L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL,

PAR

M. ALBÉRIC ROLIN,

professeur de droit criminel à l'Université de Gand.

L'Institut de droit international m'a confié, lors de la session de Lausanne (2), la mission de faire une enquête sur les questions relatives au principe de la non-extradition pour délits politiques. J'ai eu l'honneur de soumettre, en conséquence, à messieurs les membres de l'Institut un questionnaire comprenant vingt-deux questions (3).

(1) Ce rapport dont nous reproduisons ci-après toute la partie scientifique, a été communiqué aux membres de l'Institut de droit international avant la session de Hambourg (1891). Les conclusions tendant à la revision de l'article 14 des résolutions adoptées par l'Institut à Oxford, concernant l'extradition pour faits politiques, en ont été prises en considération. L'examen des modifications à introduire éventuellement dans la résolution précitée a été renvoyé à la prochaine session de l'Institut qui doit avoir lieu à Zurich en 1892. Voir *cette Revue*, t. XXIII, 1891, pp. 398 et 519. (N. D. L. R.)

(2) Voir *l'Annuaire de l'Institut de droit international*, t. X, 1887-1888, pp. 157 à 173 et cette *Revue*, t. XX, 1888, pp. 590 et 603 dans le *Compte rendu de la session de Lausanne*.

(3) Les vingt-deux questions dont se compose le questionnaire envoyé par M. Alb. Rolin à ses collègues de l'Institut de droit international ont été reproduites dans cette *Revue*, t. XXIII, 1891, pp. 399 et suivantes.

M. Alb. Rolin signale, dans les premiers alinéas de ce rapport, les réponses qu'il a reçues à son questionnaire de MM. les professeurs HOLLAND (d'Oxford), LAMMASCH (de Vienne), et WEISS (de Nancy), ainsi que de M. TEICHMANN (de Bâle), Ce dernier s'en est référé, en ce qui concerne la Suisse, à trois brochures récentes ayant pour auteurs MM. BOMEY, TÖNDURY et COLOMBI.

L'auteur de ce rapport a également reçu de M. RIVIER, alors président de l'Institut de droit international son exposé de motifs à l'appui d'un avant-projet de loi suisse sur l'extradition et de M. MOORE, troisième secrétaire d'État assistant des États-Unis, l'ouvrage considérable publié par lui, cette année, sur la matière de l'extradition internationale en même temps qu'au sujet de la livraison des contumaces telle qu'elle se pratique d'État à État dans les États-Unis d'Amérique (*Extradition and Interstate Rendition*, par J.-B. MOORE, traité en deux volumes publié en 1891 par la Boston Book Company, de Boston, Mass.).

M. Alb. Rolin a reçu enfin communication d'un récent projet de loi espagnol sur l'extradition, présenté en 1882 aux Cortès par M. EMILIO NIETO et demeuré jusqu'ici sans suite.

Après avoir énuméré ces documents, M. Alb. Rolin fait remarquer qu'ils sont encore

Les *deux premières questions* posées portent uniquement sur le point de savoir si la législation du pays contient une énumération ou une définition des délits politiques, et, dans l'affirmative, quelle est cette énumération ou cette définition. Dans les réponses qui nous ont été faites, nous avons trouvé la confirmation du fait connu qu'il n'existe ni en Angleterre, ni en France, ni en Suisse, une énumération, ou une définition de ce genre. On sait que, s'il a été fait en France une énumération des crimes et délits politiques par la loi du 8 octobre 1830, cette énumération n'a plus aujourd'hui, comme le constate M. Weiss dans sa réponse, qu'une valeur documentaire et rétrospective, et que, d'ailleurs, elle était étrangère aux rapports internationaux. Pour ce qui concerne l'Autriche, M. Lammasch mentionne l'énumération contenue dans l'article XI de la loi du 23 mai 1873, mais en ajoutant que la conception de ce genre de délits, d'après la loi du 21 décembre 1867, qui a servi de base à la loi de 1873, est *plus étroite que celle de ce terme en droit international.*

En somme, la réponse à la première question doit être considérée comme négative pour ce qui concerne les pays prémentionnés. Nous avons lieu de croire qu'il en est de même pour les autres pays. Tout au moins aucune des lois d'*extradition* que nous connaissons ne contient-elle de définition ou d'énumération des délits politiques. D'où suit qu'il n'y avait pas lieu de répondre à la deuxième et à la troisième question.

Nos 4°, 5° et 6° questions ne portaient plus sur l'état de la législation, mais sur l'état de la science, sur les théories scientifiques admises dans les divers pays quant à la définition et aux caractères de l'*infraction politique*, quant à la distinction entre les *infractions politiques pures* et les *infractions politiques relatives*, et à la classification de ces dernières en *infractions connexes* à des infractions politiques et *infractions complexes.*

loin de former les éléments d'une enquête complète qui soit de nature à éclairer complètement ses collègues de l'Institut de droit international « sur l'*état actuel de la science* « et sur *la pratique actuelle*, en ce qui concerne la conception du délit politique absolu « et du délit politique relatif dans les rapports internationaux, la portée du principe « qui interdit en général l'extradition pour crimes ou délits politiques et pour faits « connexes, et les exceptions auxquelles ce principe est et devrait être subordonné ».

L'enquête dont l'honorable professeur de l'Université de Gand a bien voulu se charger sera donc continuée par lui, et il annonce l'espoir de présenter à ses collègues, lors de la session de 1892, un nouveau travail plus important que celui-ci. (N. D. L. R.)

M. Holland, dans sa réponse, rappelle la définition proposée par J. Stuart Mill dans la séance de la Chambre des communes du 3 août 1866 : « Any offenses committed *in the course of*, or furthering of civil war, insurrection or political commotion », tous délits commis soit dans le cours d'une guerre civile, d'une insurrection ou d'un mouvement politique, soit en vue de ces événements ou dans le but de les amener. Cette définition, très large, trop large, comprendrait évidemment les infractions *politiques relatives* (outre des infractions qui n'auraient rien de politique), mais M. Holland ajoute que cette expression est inconnue en Angleterre et qu'il n'y existe *pas de jurisprudence* sur le caractère des infractions *politiques relatives;* que, par contre, les tribunaux du Canada ont statué plusieurs fois sur ce point pendant la guerre civile des États-Unis. Il ne nous dit pas quelle est la portée de ces décisions.

Les observations de M. Holland ne sont pas tout à fait complètes. La définition de Mill, improvisée à la hâte en réponse à une interpellation, paraît en somme avoir été abandonnée par son auteur lui-même, lequel a été un des membres les plus actifs de la commission d'extradition de 1868. Elle était évidemment inexacte. Il résulte, de plus, d'une remarque que M. Holland lui-même fait un peu plus loin, et de l'ouvrage de M. Moore, que *des magistrats anglais ont eu*, fort rarement il est vrai, *à se prononcer* sur des demandes d'extradition motivées par des faits auxquels on attribuait un caractère politique. Nous y reviendrons plus loin.

M. Weiss constate que les auteurs français entendent généralement par *délit politique* tout acte illicite dirigé contre l'organisation politique *et sociale d'un pays déterminé*, et dont la répression intéresse cette même organisation politique *ou sociale*. Il ajoute que la dénomination d'*infractions politiques relatives* est peu usitée en France. « On oppose, dit-il, aux délits proprement dits : 1° les délits complexes, c'est-à-dire ceux qui, tout en constituant une atteinte à l'ordre politique ou social de l'Etat contre lequel ils ont été commis, lèsent en même temps des intérêts simplement privés et constituent ainsi de véritables infractions au droit commun; 2° les délits connexes, c'est-à-dire ceux qui, sans se confondre avec des infractions d'ordre exclusivement politique, s'y rattachent par des liens plus ou moins étroits. » Ce sont, en somme, ces deux catégories d'infractions que quelques auteurs réunissent sous la qualification commune d'infractions politiques relatives. Les unes impliquent

le concours idéal d'infractions à des devoirs d'ordre politique et à des devoirs d'ordre non politique; les autres, le concours matériel d'infractions de ce genre par des actes différents, mais rattachés par un lien de connexité, par un rapport de causalité.

M. Lammasch déclare qu'il n'existe pas de jurisprudence sur ce point en Autriche, et pas d'autre exposition théorique que celle contenue dans son livre *Auslieferungspflicht und Asylrecht*. Nous avons déjà analysé, dans notre brochure sur l'extradition, la théorie du savant auteur. Il considère comme fort subtile la distinction établie par les auteurs français et belges entre le délit complexe et le délit connexe à une infraction politique. Il ajoute que l'*intention* de commettre un délit politique, le *but politique*, lui paraît être la caractéristique de toutes ces infractions. Il ne suffit pas du *motif* politique. Cette distinction entre le but et le motif est assez délicate, tout en étant exacte à notre avis, ainsi que nous l'avons fait observer ailleurs. Mais nous irions plus loin, et nous exigerions, en outre, la nature politique de l'objet du délit, de sa matière passive, si nous pouvons nous exprimer ainsi. Quoi qu'il en soit, la conception du délit politique, telle que la propose M. Lammasch, tendrait déjà à exclure de la catégorie des infractions politiques les infractions commises par pur ressentiment, par pur esprit de vengeance politique, comme il en fait lui-même l'observation, si ces infractions ne tendent pas en même temps à un résultat politique.

Recourant aux ouvrages auxquels M. Teichmann s'en est référé, en ce qui concerne la Suisse, en réponse à notre questionnaire, nous ne trouvons dans la brochure de M. Jacques Berney que quelques pages sur les délits politiques. Il y rappelle cependant l'importante décision du tribunal fédéral dans l'affaire Kompowsky, d'où il résulte que, tout au moins dans le cas de délits connexes, c'est à l'inculpé, dont l'extradition est requise, *à démontrer* qu'il a agi *dans un but politique*. Il choisit, entre les définitions que l'on en a données, celle de M. le juge fédéral Morel, ainsi conçue : « Sont délits politiques : *a*) les délits dirigés contre l'État ou l'ordre public; *b*) etc... ». Son choix ne nous paraît pas heureux. Tous les délits sont dirigés dans une certaine mesure contre l'État, tous blessent l'ordre public. De simples détournements commis par un dépositaire ou un receveur de deniers publics, dans son intérêt privé, sont *dirigés contre l'État* dans le sens absolu du mot. Ce ne sont évidemment pas des délits politiques. Non content de cette définition si large, M. Morel admet une seconde classe de délits poli-

tiques : « *b*) toutes les autres actions condamnables qui, à raison de leurs buts ou *de leurs mobiles*, ont un caractère politique ». Ainsi que nous l'avons vu, selon M. Lammasch, à l'opinion duquel nous nous rallions à cet égard, le motif ou le mobile ne suffit pas.

M. Colombi, dans sa brochure, accepte, en outre, sans réserve l'assimilation des infractions connexes et complexes aux infractions politiques.

La troisième des brochures auxquelles se réfère M. Teichmann, celle de M. Töndury (Dissertation inaugurale pour l'obtention du grade de docteur en droit à l'université de Zurich) contient une étude un peu plus complète du délit politique. M. Töndury ne le définit pas cependant, et affirme même qu'une définition complète des délits politiques ne serait pas possible d'après les auteurs les plus récents. Ceci n'est pas tout à fait exact. Ajoutons toutefois que, pour M. Töndury comme pour M. Lammasch, le mobile ne suffit pas, il faut en outre l'intention de réaliser un but politique. Ainsi, les délits communs inspirés seulement par les haines de parti ou les haines nationales ne sont pas des délits politiques. M. Töndury se rallie même à l'opinion de M. von Listz, qui se rapproche de celle de M. Lammasch, mais ne paraît pas saisir nettement ce qui les sépare. Il résulte en outre de son travail que si la Suisse a toujours repoussé *la clause belge d'attentat*, elle n'exclut cependant pas l'extradition pour un délit de droit commun, *par cela seul* qu'il serait inspiré par un motif politique. Et il invoque en ce sens une décision du Conseil fédéral, par laquelle il a admis, en 1856, une demande d'extradition formée par l'Autriche, ainsi que la décision prémentionnée du tribunal fédéral dans l'affaire Kompowsky (15 mars 1886). M. Töndury admet, en outre, qu'il incombe à l'inculpé de *démontrer* en cas pareil l'existence du *but* politique.

Les observations de M. Töndury sur les négociations et les discussions qui ont eu lieu à l'occasion d'un projet de nouveau traité d'extradition entre la Suisse et l'Autriche, sont dignes du plus haut intérêt. Le 10 novembre 1884, le gouvernement autrichien s'est déclaré disposé à dénoncer l'ancien traité d'extradition, en demandant toutefois au préalable si la Suisse consentirait à l'insertion de la clause d'attentat dans le nouveau traité à conclure. Le Conseil fédéral ayant répondu négativement, le gouvernement autrichien proposa une nouvelle disposition aux termes de laquelle *tout meurtre en général*, et en particulier l'attentat contre un chef de gouvernement et les membres de sa famille, ne serait jamais considéré comme délit politique. Nouveau refus motivé sur ce

que le meurtre n'est pas en toute circonstance dépouillé du caractère politique. Le 17 novembre 1888 fut conclu un projet de traité, ou traité provisoire, dans lequel figurent sous l'article 3 les dispositions suivantes en ce qui concerne les infractions politiques :

I. Pas d'obligation d'extrader pour crimes et délits politiques.

II. L'extradition ne sera toutefois pas refusée en vertu de cette disposition, lorsque l'acte punissable servant de base à la demande constitue un délit de droit commun d'après les lois de l'État requis.

III. L'appréciation de cette question appartient à l'État requis, qui a aussi le droit de réclamer de l'État requérant tous les éclaircissements et toutes les preuves nécessaires à cet effet.

IV. Bien que l'extradition ne puisse avoir lieu que pour les délits communs énumérés dans l'article précédent, elle ne peut cependant pas être refusée par le motif que les inculpés se seraient aussi rendus coupables de délits politiques; mais ils ne peuvent dans ce cas être poursuivis et punis que pour les délits communs à raison desquels l'extradition a été consentie.

Les deux premiers paragraphes donnent lieu à des difficultés d'interprétation. M. Töndury nous paraît avoir démontré clairement que l'intention du gouvernement suisse ne peut avoir été d'admettre l'extradition que pour les délits présentant *exclusivement* le caractère de délits communs, d'après les lois de l'État requis. Mais le texte ne dit pas cela. Aussi le projet de traité soumis à la ratification de l'assemblée fédérale fut-il renvoyé au Conseil fédéral, aux fins de reviser, d'accord avec le gouvernement autrichien, la disposition relative aux délits politiques. En somme, il résulte des débats qui ont eu lieu à cette occasion, d'une note du Conseil fédéral à l'occasion du traité avec la Serbie, et des décisions mentionnées plus haut, que la Suisse *ne refuse pas systématiquement* l'extradition pour attentat contre un souverain, que les autorités ont à examiner dans chaque cas particulier si ce crime doit être qualifié de politique, que cette question est réservée à l'appréciation de l'État requis, *et qu'en fait le motif ou le mobile politique du délit ne paraît point suffisant* pour lui attribuer ce caractère.

Ce dernier point est d'une grande importance.

La marche des idées en Suisse s'accuse plus nettement dans l'avant-projet de loi fédérale sur l'extradition que notre honorable collègue M. Rivier a bien voulu nous communiquer, avec son excellent exposé

de motifs. Ce projet contient à cet égard deux dispositions proposées alternativement et au choix. Les voici :

« Art. 9. L'extradition ne sera pas accordée pour les infractions politiques, ni pour les infractions religieuses.

« Néanmoins, elle ne pourra être refusée, alors même que le coupable alléguerait un motif ou un but politique ou religieux, si l'infraction pour laquelle elle est demandée constitue un délit commun selon la loi de l'État de refuge. La chambre d'accusations du tribunal fédéral appréciera, dans chaque cas douteux, le caractère de l'infraction selon ladite loi et les faits de la cause. Lorsque le Conseil fédéral accordera l'extradition, il y mettra la condition que l'inculpé livré ne sera pas jugé par des tribunaux d'exception, ni traité d'une façon plus rigoureuse, à cause de son motif ou de son but politique ou religieux. »

Autre rédaction de l'article 9 : « L'extradition *ne pourra jamais être accordée* pour des faits qui ne sont considérés comme punissables dans l'État requérant *qu'à cause de leur caractère politique ou religieux*. Si un individu qui a commis un fait de pareille nature est réclamé pour une infraction de droit commun, le Conseil fédéral n'accordera son extradition qu'après s'être assuré qu'il ne sera pas traité plus rigoureusement à raison dudit fait.

« L'extradition *pourra être refusée* pour une infraction de droit commun perpétrée *en vue d'un but ou avec une intention politique*, à moins toutefois que cette infraction ne constitue un crime grave, tel que l'assassinat, l'incendie, la destruction par explosion, le vol, le faux. La chambre d'accusations du tribunal fédéral appréciera dans chaque cas douteux selon les faits de la cause et la loi du canton de refuge. Lorsque le Conseil fédéral accordera l'extradition, il y mettra la condition que l'individu livré ne sera pas jugé par des tribunaux d'exception.

« L'extradition ne sera pas refusée pour une infraction de droit commun à raison du seul fait que l'individu réclamé alléguerait avoir agi en vertu d'un motif politique ou prétendu tel ou religieux. »

Entre ces deux rédactions, M. Rivier préfère la seconde, « qui met en évidence les grands et gros crimes, les crimes vulgaires, *foul crimes*, lesquels ne devraient, pour l'honneur de notre civilisation juridique, jamais rester impunis, — et qui sépare le motif du but ». Il la croit plus conforme « sinon aux traités suisses, du moins à la conscience juridique du temps présent et à ce que l'avenir sanctionnera ». Et il déclare nettement que son pays « se ferait honneur en proclamant que l'assassi-

nat et les crimes les plus odieux ne sont point modifiés ni atténués par un but politique ou social ».

Nous aurions, certes, des réserves à faire quant à l'une et à l'autre de ces rédactions. Un de leurs vices communs nous paraît être de ne rien disposer de spécial quant aux faits commis dans le cours d'une guerre civile. Pour ce qui concerne les délits religieux, s'il s'agit de délits *purement* religieux, il paraît à peine nécessaire d'interdire toute extradition, et elle ne nous semble jamais pouvoir être exclue pour des délits de droit commun commis dans un but religieux. Mais les deux rédactions nous paraîtraient constituer un grand progrès, et nous sommes d'accord avec M. Rivier pour donner la préférence à la seconde. Nous ignorons quelle est celle qui a prévalu jusqu'ici, et nous savons seulement par notre éminent collègue que diverses modifications peu heureuses ont été introduites dans les conseils. La loi n'est pas encore, croyons-nous, votée définitivement; d'ailleurs, le peuple devra se prononcer.

Quel que soit le sort final de ces propositions, c'est déjà beaucoup qu'elles se soient produites en Suisse, dans ce pays qui, par un sentiment exagéré d'indépendance, d'honneur national, de générosité traditionnelle, s'était montré jusqu'ici le plus hospitalier pour tous ceux qui se présentaient à lui comme des victimes politiques, épaves parfois peu dignes d'intérêt que le flot de la politique rejette de temps en temps au delà des frontières de chaque pays. Le courant des idées actuelles entraîne de plus en plus l'humanité vers cette maxime saine que « la fin ne justifie pas les moyens ». Et, s'il est vrai qu'il n'y a en aucune matière plus de divergence qu'en ce qui concerne l'opportunité et la justice de certaines institutions politiques, ce n'est pas pour une fin aussi incertaine que l'on peut autoriser et légitimer des déviations graves de la morale universelle [1].

[1] Depuis que ce rapport a été communiqué à l'Institut en vue de sa session de Hambourg, nous avons reçu quelques renseignements complémentaires et rectificatifs, sur la manière dont les propositions de M. Rivier relativement aux délits politiques ont été accueillies.

L'avant-projet de notre éminent collègue a été soumis à une commission assez nombreuse, dont il a fait du reste partie lui-même et qui a été convoquée par le département de justice et de police, à *une commission d'experts* (pour nous servir de la terminologie suisse), c'est-à-dire à une commission de savants. M. Rivier avait, comme nous l'avons vu, proposé deux rédactions au choix, en ce qui concerne la règle à édicter pour les infractions politiques, sans dissimuler ses préférences pour la seconde. L'une et l'autre ont été remplacées après une très longue discussion par l'article suivant :

« L'extradition ne sera pas accordée pour les infractions politiques. »

Nous ne dirons qu'un mot du projet de loi sur l'extradition présenté en 1882 aux Cortès espagnols.

C'est une œuvre qui ne nous paraît pas avoir été suffisamment mûrie, en ce qui concerne spécialement les délits politiques. L'article 3 de ce projet admet parfaitement l'extradition des étrangers pour délits contre la sûreté extérieure de l'État requérant ainsi que pour attentat contre la vie du chef de l'État. Or, les délits contre la sûreté extérieure de l'État sont en général considérés comme des délits politiques. M. E. Nieto exclut l'extradition, quand le délit pour lequel elle est réclamée a un caractère purement politique, ou est connexe à un délit de cette espèce. De la combinaison de ces deux articles, il résulte que le projet ne considère pas comme délit politique ni comme un délit connexe l'attentat contre la vie du chef d'un État. Et en cela, il ne s'écarte guère de la clause belge d'attentat. Mais il va plus loin et ne considère pas même comme

« Elle pourra être accordée alors même que le coupable alléguerait un motif ou un but politique, si l'infraction pour laquelle elle est demandée constitue principalement un délit commun. »

« Le tribunal fédéral appréciera, dans chaque cas particulier, le caractère de l'infraction selon les faits de la cause. »

C'est ce texte qui paraît avoir été adopté par le Conseil fédéral après de longues discussions. La doctrine d'Oxford que nous estimons trop timide a paru « excessive » à la commission d'experts. Elle ne contient, a-t-on dit, « qu'une part de vérité qu'il importe d'en dégager et de consacrer *avec plus de netteté* que cela n'a été le cas jusqu'à ce jour ». Et l'on se flatte d'y avoir réussi. Nous estimons que l'on se fait illusion. L'on n'a pas encore osé, en Suisse, répudier énergiquement, comme le faisait l'avant-projet, les grands et gros crimes, quel que soit leur mobile, autoriser l'extradition d'une manière générale à raison de l'assassinat, par exemple. Le souvenir de Charlotte Corday paraît avoir obsédé l'imagination de ceux qui ont proposé et défendu le texte nouveau. Ils y reviennent à diverses reprises, et se persuadent que ce précédent est extrêmement embarrassant pour les partisans de la thèse d'après laquelle l'extradition doit toujours être admise du chef d'assassinat. Il serait trop facile de démontrer leur erreur. Une situation aussi exceptionnelle que celle dans laquelle se trouvait la France à cette époque autoriserait la dénonciation de toute convention d'extradition, car rien ne serait plus facile à une bande de fous furieux et exempts de scrupules, comme celle aux mains de laquelle elle était tombée, que d'éluder la règle interdisant l'extradition pour crimes politiques. En fait, la loi fédérale, soumise actuellement au referendum et dont l'adoption est encore incertaine, est en outre imparfaitement rédigée. Il est clair que l'extradition pourra être accordée alors même que le coupable *alléguerait* un motif ou un but politique. L'allégation n'est rien, il faut qu'elle soit vérifiée. Ce que le législateur a voulu dire, c'est qu'elle pourrait être accordée, alors même que l'infraction aurait réellement été inspirée par un motif ou un but politique, si elle constitue *principalement* un délit commun. Mais il y a des inconvénients, et du danger au point de vue des relations internationales, à abandonner l'appréciation d'une question aussi délicate au tribunal fédéral, d'après un critérium qui manque absolument de netteté.

délits relativement politiques tous les délits contre la sûreté extérieure de l'État. Quand y aura-t-il donc délit politique d'après le projet? « On entend par délits connexes à des infractions politiques », dit le projet, « tous les attentats commis pendant une rébellion contre les pouvoirs publics, qui ne seraient point punis d'après la législation existante, s'ils avaient été accomplis par des armées régulières ou par des personnes appartenant à des armées régulières en temps de guerre. » Voilà donc une définition du délit connexe, mais si elle peut se défendre en tant qu'il s'agit de la définition des délits politiques commis à l'occasion d'une rébellion, elle est bien incomplète en ce qu'elle ne prévoit ni les délits politiques commis contre la sûreté extérieure de l'État, ni ceux commis en dehors d'une rébellion contre l'ordre politique intérieur.

Dans tout ce que nous venons de dire, il n'a pas été question des délits sociaux, ou pultôt antisociaux. Faut-il les comprendre dans les délits politiques. La question ne paraît pas avoir été approfondie.

M. Weiss semble la résoudre à priori dans un sens affirmatif. M. Lammasch paraît distinguer. Il ne considère pas comme ayant droit à l'immunité des délits politiques, les délits dirigés contre les institutions sociales communes à tous les États civilisés « *gegen ein allen Staaten gemeinsames Culturinstitut* ». Il cite en ce sens Bluntschli, Martens et Wahlberg qui, dans un appendice à la dissertation de von Schirach, fait ressortir la distinction que l'on a négligée entre les infractions politiques et les infractions sociales, tout en signalant les dangers et les difficultés qu'elle présente. Nous avons nous-même préconisé cette distinction. Elle nous laisse cependant dans une hésitation grande, et il se pourrait bien qu'il y eût lieu non pas de faire une distinction, mais une exception à la règle de la non extradition du chef de délits politiques, pour les infractions dirigées contre les bases de toute organisation sociale.

Notre 7e *question* était ainsi conçue :

« Existe-t-il dans votre pays une loi interdisant l'extradition : *a*) pour délits purements politiques ; *b*) pour infractions politiques relatives ? »

M. Holland répond affirmativement pour ce qui concerne l'Angleterre (33 et 34 Victoria, c. 52, § 3). Cette loi ne parle pas des infractions politiques relatives, mais seulement en termes généraux des délits « d'un caractère politique ». Et elle exclut également l'extradition lorsque l'inculpé prouve que la demande a en fait pour but de le poursuivre et

de le punir pour un délit d'un caractère politique. Il est indubitable, à notre avis, que ces expressions générales comprennent les délits que l'on appelle relativement politiques.

Il n'y a pas de loi d'extradition en France, ni en Autriche, ni jusqu'ici en Suisse.

Nous ne savons pas si le projet de loi italien sur l'extradition est actuellement adopté. Mais le projet approuvé par la commission porte textuellement : « L'extradition ne peut avoir lieu pour délits politiques ni pour faits connexes à des délits politiques ». La loi belge contient, comme on le sait, une disposition semblable, ainsi que la loi du grand-duché de Luxembourg. La législation des États-Unis de l'Amérique du Nord ne contient aucune disposition de ce genre, mais il est de règle admise dans ce pays que l'extradition ne peut avoir lieu pour un délit d'un caractère politique, et cette stipulation figure dans tous ses traités. Plusieurs ajoutent même : « ni pour aucun fait connexe à un délit politique ». Quant à la loi d'extradition des Pays-Bas, on n'y rencontre pas de disposition de ce genre.

M. Moore, dans son excellent ouvrage, mentionne encore certaines autres lois qui contiennent une prohibition de ce genre.

La loi d'extradition du Canada (1886) exclut l'extradition pour tout délit *d'un caractère politique*. — Dans la République Argentine, la matière est réglée par une série d'articles du code de procédure, qui paraissent bien exclure au moins implicitement toute extradition pour délits ayant un caractère politique, bien que nous n'y rencontrions pas de dispositions formelles en ce sens. L'ordonnance impériale japonaise exclut l'extradition pour délits ayant un caractère politique, comme aussi lorsqu'il est prouvé à suffisance que la demande est faite dans le but de poursuivre l'inculpé pour un délit de ce genre. La loi du Pérou (1888) interdit l'extradition pour tout délit ayant un caractère politique et pour délit connexe. Le statut hawaïen (code civil de 1859) ne contient aucune disposition de ce genre, bien que l'on y trouve certaines dispositions relatives à l'extradition. Il n'y a pas de loi d'extradition à notre connaissance dans les autres pays.

La 8e *question* est ainsi conçue :

« A défaut de loi, l'extradition pour faits de ce genre est-elle interdite par les traités que votre pays aurait eu à conclure ? »

M. Lammasch répond que la plupart des traités de l'Autriche excluent

l'extradition pour crimes et délits politiques et pour faits connexes à un crime ou à un délit politique. La réponse de M. Weiss est également affirmative. Et nous savons que c'est un principe *presque universellement suivi*, bien qu'il y ait certaines variantes dans les termes.

La 9e *question* est ainsi formulée :

« Si, comme dans la loi belge, il n'y est question que des crimes et délits politiques, et *des faits connexes* à de semblables délits, comprend-on dans cette dernière expression les délits *complexes?* »

Ces expressions sont inconnues en Angleterre, dit M. Holland, mais il est indubitable que les uns et les autres sont compris dans le terme général : délits ayant un caractère politique. M. Weiss ne répond pas à la question pour ce qui concerne la France, mais il est évident que le lien entre l'élément politique et l'élément non politique étant plus intime dans le cas d'un délit complexe que dans le cas de délits connexes, l'exclusion de l'extradiction pour ces derniers implique à fortiori cette exclusion pour les premiers. M. Lammasch répond du reste affirmativement à la question pour ce qui concerne l'Autriche.

La 10e *question* porte sur le point de savoir s'il « est fait exception pour les faits de meurtre, d'assassinat ou d'empoisonnement consommés ou tentés sur la personne d'un souverain ou chef de gouvernement étranger ».

Non, dans les traités anglais, dit M. Holland. Il en est de même dans les traités suisses, dans les traités italiens et dans presque tous les traités des États-Unis de l'Amérique du Nord. Les traités des autres pays contiennent pour la plupart cette clause. Il en est ainsi des traités français les plus récents d'après M. Weiss, de la plupart des traités autrichiens d'après M. Lammasch. Les États-Unis ont consenti pour la première fois à son insertion dans leur traité avec la Belgique, plus récemment encore dans leur traité avec le grand-duché de Luxembourg. Au surplus, il nous paraît évident que cette nation ne refuserait pas systématiquement, même à d'autres gouvernements, l'extradition pour assassinat d'un souverain étranger. On ne refuse ce qu'on est disposé à demander soi-même le cas échéant. Or, nous lisons dans l'ouvrage de M. Moore (p. 308 et suiv.) que les États-Unis auraient bien certainement réclamé de l'Angleterre l'extradition de Booth, le meurtrier de Lincoln, si Booth s'était trouvé dans ce pays; qu'ils ont réclamé du gouvernement papal, en 1866, l'extradition de Surratt, l'un des complices de Booth, et qu'ils

l'auraient obtenue si Surratt n'était parvenu à s'échapper. Et M. Moore rapporte un fait plus curieux : Le 18 novembre 1866, M. Marsh, ministre des États-Unis en Italie, écrivit de Florence qu'il avait consulté le gouvernement italien et que celui-ci lui avait notifié que si Surratt se réfugiait en Italie, il serait extradé pourvu que l'on s'engageât à ne pas lui infliger la peine de mort. M. Marsh ajoutait même qu'il ne croyait pas que l'on insisterait sur cette condition. Surratt fut finalement arrêté à Alexandrie, en Égypte, et transporté aux États-Unis sur un vaisseau de guerre américain.

Ces événements peu connus sont doublement intéressants, tant de la part de l'Italie que de la part des États-Unis.

Au surplus, le projet de loi italien sur l'extradition, approuvé par la commission, admet l'extradition pour homicide volontaire, sauf le cas où il aurait été commis dans un but politique, dans le cours d'une insurrection ou d'une guerre civile, ou plutôt *dans l'accomplissement* (nel atto) d'une guerre civile. Nous avons indiqué la voie dans laquelle est entrée la Suisse. Et l'on sait que la commission parlementaire anglaise de 1868 était disposée à entrer dans la même voie.

L'horreur du meurtre, de quelque nom qu'on le décore, ce sentiment, dont le développement constitue, selon M. Lammasch, un des plus grands progrès de la civilisation moderne, s'étend donc et gagne de jour en jour. Les rares États qui se sont longtemps montrés rebelles à l'idée d'admettre l'extradition pour meurtre politique sont près d'être débordés par le flot des idées nouvelles.

11e *question.* — « Cette exception ne s'applique-t-elle pas à fortiori à tous faits de ce genre commis sur la personne d'un ministre, d'un personnage politique ou d'un simple particulier? »

C'est l'opinion de M. Weiss, et c'est aussi la nôtre. M. Lammasch estime qu'il n'y a pas de raison pour en décider ainsi. Nous persistons à croire qu'il y a un argument à fortiori qui impose cette solution. Si, *malgré* le caractère politique de la personne contre laquelle l'infraction est dirigée, lorsqu'elle constitue la plus haute incarnation des pouvoirs politiques d'un pays, il faut admettre l'extradition à raison de faits aussi graves par leur nature, à plus forte raison faut-il l'admettre lorsque la victime n'est qu'un agent politique plus ou moins secondaire ou un simple particulier.

12e *question.* — « Ne conviendrait-il pas d'étendre l'exception à

d'autres infractions constituant les attentats graves à la personne ou aux biens des simples particuliers, et même des fonctionnaires ayant ou non un caractère politique? N'en devrait-il pas être ainsi au moins quand ces faits sont commis en dehors d'une guerre civile ou d'une insurrection? »

M. Holland s'est abstenu de répondre à la question. C'était cependant, semble-t-il, la tendance de la commission anglaise. M. Weiss répond affirmativement avec quelques auteurs français récents. M. Lammasch nous renvoie à son ouvrage, où il n'admet d'autre exception à la règle de la non-extradition du chef de crimes relativement politiques que pour le *Meuchelmord*, meurtre avec perfidie ou guet-apens. Il est vrai que, comme nous l'avons dit, le mobile politique ne suffit pas d'après cet auteur pour imprimer à une infraction le caractère d'infraction relativement politique, et qu'il faut en outre le but politique, l'intention de réaliser un changement politique. M. Teichmann nous renvoie aux brochures déjà mentionnées et dont nous avons indiqué la tendance. Mais nous devons rappeler ici que, dans l'avant-projet de loi suisse sur l'extradition, l'une des rédactions proposées pour l'article 9 excepte nettement de la règle de la non-extradition pour délits politiques les crimes graves, tels que l'assassinat, l'incendie, la destruction par explosion, le vol, le faux, et que M. Rivier, l'auteur de l'avant-projet et de l'exposé des motifs, donne la préférence à cette dernière rédaction, « qui met en évidence les grands et gros crimes, les crimes vulgaires, etc. ». Nous partageons absolument cette opinion, et il est à peine nécessaire de faire remarquer qu'elle est plus nette et moins timidement exprimée que celle de l'Institut.

14e *question*. — « Est-il à votre connaissance que votre pays ait accordé ou refusé l'extradition pour infractions de ce genre commises en dehors d'une insurrection ou d'une guerre civile, et présentant un caractère politique? »

En réponse à cette question, M. Holland mentionne le cas du navire le *Roänoke*. Mais, ainsi qu'il résulte de ses propres explications, il s'agissait d'un fait commis à l'occasion de la guerre fédérale, c'est-à-dire d'une guerre civile. — M. Lammasch répond qu'il y a quelques cas, mais qu'il regrette de ne pas être autorisé à en publier les détails, qui ne sont connus que par les actes du ministre de la justice. Le mystère, dont les gouvernements aiment à s'envelopper sous ce rapport, s'explique, nous l'avons dit plus haut, mais ne se justifie point. Pour ce qui

concerne la France, même silence ! On sait cependant qu'en 1869, le gouvernement français a accordé l'extradition d'un individu qui avait assassiné le comte autrichien Follot de Renneville, pour se venger de sa participation à la prise de Livourne en 1848, ainsi que celle de l'assassin du général von Auerswald et du prince Lichnowsky. On sait aussi que non par des raisons de principe, mais par des motifs de fait, plus ou moins plausibles, il a refusé d'extrader le nommé Hartmann. Quant à la Suisse, aucun renseignement nouveau.

Questions 15 à 19. — Nous nous abstenons de les reproduire pour abréger le présent rapport. Elles se rapportent toutes aux faits commis pendant une guerre civile ou une insurrection. La question de savoir s'il y a guerre civile ou insurrection est évidemment une question de fait; mais c'est aller bien loin que d'y assimiler une simple *rébellion politique*, comme l'a fait l'Institut.

Quoi qu'il en soit, M. Holland déclare « qu'il est impossible de répondre à ces questions ». C'est cependant à cette série de questions que semble se rattacher le cas du navire le *Roänoke*, « convaincu de transporter la commission des États confédérés, et relâché par un magistrat des Bermudes, au lieu d'être poursuivi du chef de piraterie ou extradé sur la demande des États-Unis ». Et M. Holland rapporte que le gouvernement anglais a soutenu cette décision. Mais il ne nous fait connaître aucun détail, et il semble qu'il s'agisse plutôt de la mesure des obligations de la neutralité, que des principes sur l'extradition. Par contre, nous trouvons dans l'excellent ouvrage de M. Moore des renseignements précis sur cinq cas de ce genre, qui ont donné lieu à des négociations diplomatiques entre les États-Unis et le Canada, ou même l'Angleterre. Quelques-uns nous étaient déjà connus par l'ouvrage de M. Lammasch.

Le premier en date est celui de William Lyon Mackensie (1837). L'extradition était réclamée par le Canada pour meurtre, incendie et brigandage. Mais il semble évident, d'après l'exposé de M. Moore, que les faits qui lui étaient imputés n'étaient que les incidents d'une insurrection, et en outre ne dépassaient point la mesure des hostilités régulières. Toutefois, cette dernière considération paraît avoir été négligée, et le motif déterminant du refus d'extradition a été : que les faits imputés à l'inculpé étaient des incidents de la *haute trahison* et confondus avec celle-ci.

Viennent ensuite quatre espèces qui se sont présentées pendant la guerre fédérale. Nous les résumons brièvement :

1° Cas du *Joseph Gerrity*. — Le *Gerrity*, navire américain, part de Matamoras (dans le Mexique), le 16 novembre 1863, pour New-York avec une cargaison de coton. Six passagers s'emparent du navire, en cours de route, au nom du gouvernement confédéré, et se débarrassent du capitaine et d'une partie de l'équipage en les abandonnant dans un canot. Quatre des coupables ayant été trouvés à Liverpool, leur extradition fut réclamée du chef de piraterie. On soutint pour leur défense que leurs actes étaient des actes de belligérants et non de piraterie. La Cour du Banc de la Reine, *Court of Queen's Bench*, reconnut que, si cela était établi, la demande devait être rejetée. Aucune preuve ne fut produite à l'appui; mais, en fin de compte, la question perdit toute importance, la Cour ayant admis que, s'il y avait piraterie, il s'agissait en tout cas d'une piraterie *jure gentium*, et non de la piraterie prévue par le traité, *under the treaty*, celui-ci ne prévoyant, d'après la Cour, que la piraterie commise en violation des lois nationales. L'argument était bien subtil et bien discutable.

2° Cas du steamer *Chesapeake*. — Ce steamer faisait la traversée entre New-York et Portland, dans l'État du Maine. Le 25 décembre 1863, il faisait voile de New-York avec 16 passagers. Le 7 décembre, les passagers surprennent la garde, tuent le second, s'emparent du navire et hissent le drapeau confédéré. Les États-Unis demandent l'extradition de quelques-uns des coupables réfugiés dans le New-Brunswick, se fondant sur ce qu'il y avait piraterie. Il y eut plusieurs décisions contradictoires. Les États-Unis finirent par demander ou que les coupables fussent extradés, ou qu'ils fussent régulièrement poursuivis dans le New-Brunswick. Mais, s'il est certain qu'ils n'ont pas été extradés, on ne sait pas avec précision, par suite de l'incendie des actes de la Cour de vice-amirauté de St-John, comment l'affaire s'est terminée.

3° Cas de Burley. — Son extradition fut réclamée par les États-Unis du Canada, du chef de piraterie, brigandage et violences avec tentative de meurtre sur le vaisseau américain le *Philo Parsons*, dans le lac Erié, le 19 septembre 1864. Burley s'était emparé à force armée de ce navire, dans les eaux américaines, avec le concours de plusieurs personnes recrutées par lui dans des ports du Canada, où il s'était embarqué ou avait fait escale. Il avait forcé un employé de lui remettre ses papiers ainsi qu'une somme de 20 dollars, tout en hissant le drapeau confédéré. De là l'accu-

sation de brigandage. Bien qu'il eût une commission des États confédérés, datée du 11 septembre 1863, les juges furent d'avis que l'expédition dans laquelle il s'était engagé, ayant son point de départ en territoire neutre, ne présentait point le caractère d'un acte d'hostilité légitime, et qu'il ne suffisait point qu'il eût assumé la qualité de belligérant pour s'affranchir de la responsabilité d'actes de piraterie. *Burley fut extradé du chef de brigandage.* Et, quelque nul qu'ait été ultérieurement le résultat de la poursuite, ce fait n'en est pas moins des plus remarquables, puisqu'il en résulte qu'aux yeux du gouvernement du Canada, il ne suffisait point qu'un délit fût commis à l'occasion ou même en vue d'une guerre civile, par un belligérant, pour exclure l'extradition.

Le 4e cas est celui connu sous le nom de *St-Albans Raid.* — Un groupe de partisans avait franchi la frontière du Canada, surpris la ville de St-Albans, dans l'État de Vermont, pillé la banque, mis le feu à divers bâtiments, fait prisonniers un grand nombre de citoyens et commis d'autres actes de violence.

Repoussés enfin par les citoyens, ils rentrèrent dans le Canada, et leur extradition fut demandée. Après une procédure assez longue, le résultat de cette demande fut contraire à celui de l'affaire Burley. Elle fut rejetée par le motif que l'attaque dirigée contre St-Albans était un fait de guerre, accompli par un officier commissionné des États confédérés, à la tête d'une troupe de soldats de leur armée. « Si le premier acte de cette entreprise constituait », dit le juge Smith, « une violation de la neutralité, ce que je n'examinerai point, cette circonstance ne doit point modifier notre appréciation de la requête, laquelle doit reposer exclusivement sur les actes des prisonniers dans le territoire de l'État qui demande l'extradition, *sur leurs statuts et sur la qualité en laquelle ils ont agi.* » M. Moore fait observer en note que le *London Times* (4 janvier 1865) et le *London Globe* (2 janvier 1865) ont tous deux préconisé l'extradition des réfugiés, mais que le *Law Review* a approuvé la décision du juge Smith.

Il est évident que cette décision est en contradiction avec celle qui a été prise dans l'affaire Burley : elle atteste le peu de fixité des principes sur la matière. Nous ferons toutefois observer : 1° qu'il s'agit de faits commis dans une véritable guerre civile; 2° qu'ils avaient été accomplis en vue de cette guerre civile; 3° qu'il ne semble point qu'ils constituent des actes de barbarie et de vandalisme inutiles comme ceux qui ont déshonoré la Commune en 1871.

C'est du reste par des considérations du même genre que le gouvernement des États-Unis rejeta à son tour certaines demandes d'extradition qui lui furent adressées en 1886 et 1887 par le gouvernement mexicain. (Moore, t. I, p. 323 et suiv.)

M. Lammasch, dans son ouvrage, auquel il nous renvoie, et où il critique la distinction établie par l'Institut *entre les actes autorisés et ceux non autorisés par les lois et usages de la guerre*, semble étendre au cas de guerre civile la base d'appréciation normale établie par lui pour déterminer si un crime est politique ou non. L'assassinat de M. Affre, archevêque de Paris, sur les barricades en 1848, la destruction de la maison de Thiers en 1871, en pleine guerre civile, ne lui paraissent pas plus des crimes politiques que le meurtre de Lincoln par Booth, celui de Garfield par Guiteau, ou celui du ministre de la guerre Latour à Vienne en 1848. Nous pensons qu'il en est de même du massacre des ôtages, au moment où la Commune expirait, et où cette barbarie ne pouvait servir à rien. La passion politique ne suffit point pour pénétrer du caractère politique tous les actes qu'elle inspire. En Suisse, on ne semble pas distinguer non plus entre les actes accomplis en état de pleine paix et ceux accomplis en état de guerre civile, et jusqu'ici l'on semble disposé à adopter une base d'appréciation analogue à celle de M. Lammasch.

Ce pays accentuera peut-être davantage par sa nouvelle loi d'extradition la répudiation de l'immunité des gros crimes accomplis dans un but politique, en matière d'extradition. Les idées semblent avoir marché depuis 1871. A cette époque, lorsque le gouvernement français réclama l'extradition de certaines personnes accusées de meurtre, d'incendie et de brigandage à Paris pendant la Commune, il y eut un meeting public à Genève pour protester contre toute concession de la part du gouvernement suisse, et le Conseil fédéral décida qu'il ne serait pas conforme au système politique établi en Suisse d'accéder à la demande des autorités françaises. A ce refus se joignaient des considérations qui ne semblent être qu'une échappatoire (Moore, t. I, p. 312). Il semble en outre, d'après M. Lammasch (*Das Recht der Auslieferung wegen politischen Verbrechen*) que le gouvernement anglais, sondé officieusement sur le point de savoir si, le cas échéant, il serait disposé à extrader quelques-uns des chefs de la Commune, aurait répondu si catégoriquement dans un sens négatif, que le gouvernement français se serait abstenu de faire une demande officielle. A cette même époque, cependant, le *Lan*

Times (vol. II, p. 63, 3 juin 1871) cité par M. Moore soutenait que l'incendie des Tuileries et le massacre des ôtages, par exemple, étaient *de véritables crimes*, et non pas *des infractions politiques*. Peut-être est-ce par un ressentiment secret de cette attitude des autres nations, que la France a été amenée à son tour en 1877 et 1878 à refuser à l'Espagne, ainsi que le rappelle M. Weiss, l'extradition de quelques réfugiés carlistes, à raison de la connexité existant entre les crimes de droit commun dont ils étaient accusés, et les événements politiques auxquels ils avaient pris part. M. Weiss estime cette pratique regrettable, et déclare « que, théoriquement, il inclinerait à répondre négativement aux questions 15 à 19 ». M. Lammasch, se plaçant au point de vue des décisions qui seraient prises éventuellement par le gouvernement autrichien, répond à la 15e question *certainement non;* à la 16e et à la 17e, *non probablement;* à la 19e, *probablement oui*. Quant à la 18e, il répond que l'on refuserait probablement l'extradition pour des actes ayant véritablement un caractère belliqueux. C'est bien vague. Peut-être l'auteur entend-il par là des actes ayant véritablement le caractère d'actes d'hostilité. Tel ne peut jamais être le cas pour certains crimes.

A la 20e question : « Est-il à votre connaissance que votre pays ait repoussé ou accueilli des demandes d'extradition fondées sur des faits commis pendant une guerre civile? », M. Holland et M. Weiss ont fait les réponses que nous avons mentionnées plus haut. M. Lammasch se borne à rappeler l'espèce Franckel. L'extradition de Franckel fut refusée à cause de sa nationalité. Nous avons été amené à examiner cette question sous d'autres numéros.

La 21e et la 22e question étaient ainsi conçues :

21e. — « Faut-il admettre l'extradition pour tous délits graves constituant des violations des usages de la guerre, ou faut-il distinguer entre celles qui constituent des infractions à des règles d'utilité commune, fondées sur le caractère actuel de la guerre internationale, et les crimes de lèse-humanité réprouvés par la morale uniiverselle? »

22e. — « Ne serait-il pas possible d'énumérer les délits qui constitueraient des infractions aux usages de la guerre, donnant lieu à extradition? »

A la première de ces questions, M. Holland répond comme à la seconde, du reste : « Je ne le crois pas. » Mais en ce qui concerne la première, la réponse est un peu énigmatique. Le savant jurisconsulte nous

paraît avoir voulu repousser à la fois et la règle établissant comme critérium absolu la conformité, ou la non-conformité aux usages de la guerre, et la distinction. M. Weiss croit qu'il est préférable de faire la distinction dont nous avons parlé. C'est aussi notre avis. M. Lammasch nous renvoie à son ouvrage, p. 357 et suiv. Et dans son ouvrage, il critique, comme l'ont fait du reste M. von Liszt et d'autres auteurs, la formule de l'Institut, en ce qu'elle établit comme base d'appréciation absolue ce que permettent ou défendent les lois et usages de la guerre. Nous avons dit ailleurs que cette critique nous paraît parfaitement juste. Il est telles lois, tels usages de la guerre normale qui sont d'une application impossible dans une guerre civile, surtout au début. Mais bien que la guerre civile *ne se fasse pas en gants blancs*, suivant la pittoresque expression de M. von Liszt, ce qui n'est pas le cas non plus pour la guerre ordinaire, il n'y a aucun motif, nous paraît-il, pour accorder une immunité en matière d'extradition à ceux qui, à l'occasion d'une guerre civile, se rendent coupables d'atrocités et de barbaries sans nom. Cela est évident, s'ils sont inutiles comme certains actes de la Commune; cela est vrai même, d'après nous, s'ils ont été commis dans un but de guerre.

M. Weiss croit qu'il serait possible d'énumérer ces actes. Mais ce ne peut être, dit-il, que le fait d'un congrès ou d'une conférence diplomatique. Il a mille fois raison, s'il s'agit d'une énumération par laquelle on entendrait lier les États. Mais pourquoi en serait-il ainsi d'une énumération pour laquelle on ne revendiquerait qu'une autorité purement scientifique? M. Holland ne croit pas que pareille énumération soit possible. Les auteurs auxquels nous renvoie M. Teichmann ne font aucune distinction entre les faits commis pendant une guerre civile, et ceux accomplis en dehors de cette éventualité. Pour ce qui concerne M. Lammasch, il répond affirmativement et s'en réfère ici encore à son livre. Nous ne croyons pas devoir entrer dans l'examen de celui-ci, et nous nous contentons de sa réponse affirmative.

Tels sont les renseignements que nous avons recueillis.

En somme, les conclusions que nous croyons pouvoir en déduire sont les suivantes :

1° Le principe que l'extradition ne peut avoir lieu pour crimes ou délits politiques, ni pour infractions mixtes ou connexes à des délits politiques (que quelques auteurs réunissent sous la dénomination d'infractions politiques relatives) est presque universellement reconnu. Le Japon même l'a consacré législativement;

2° Par contre, l'exception admise à cette règle pour les faits de meurtre, d'assassinat et d'empoisonnement est de plus en plus généralement acceptée. Les États-Unis de l'Amérique du Nord ont consenti récemment à son insertion dans deux de leurs traités. Un nouveau projet de loi suisse l'admet et l'étend à d'autres crimes graves, sans avoir égard ni au mobile, *ni même au but* poursuivi par le délinquant. Le nouveau projet de loi italien l'accepte, sauf au cas où il s'agit d'un crime commis *pendant une guerre civile et dans un but politique*. Et bien que la législation anglaise ne consacre pas cette exception, il ne semble pas que l'opinion prédominante dans ce pays soit en désaccord avec cette idée généralement acceptée;

3° Ni les législations ni les traités ne distinguent généralement entre les faits commis pendant une guerre civile ou une insurrection, et ceux qui sont accomplis en dehors de ces circonstances. Nous faisons exception pour le projet de loi italien. Il s'en suit que le principe et l'exception seraient également applicables. Il y a cependant dans la pratique des divergences d'appréciation extrêmes, et il semble que les sympathies et les antipathies pour le but de tel ou tel mouvement révolutionnaire aient joué ici un grand rôle. La tendance générale, en pratique, paraît porter les États à une indulgence très grande, et selon nous, excessive, à l'égard des délits commis à l'occasion d'une insurrection ou d'une guerre civile; et cette tendance provient peut-être d'un certain esprit d'égoïsme national qui les entraîne à voir avec une satisfaction secrète les difficultés au milieu desquelles se débattent leurs voisins. La doctrine, au contraire, semble de plus en plus pénétrée du principe qu'il y a un intérêt universel, humanitaire, et, par conséquent, un intérêt pour chaque nation à réprimer les gros crimes, — ou le crime, — crimes de droit commun, sous quelque manteau qu'ils s'abritent, quelle que soit la fin qu'ils invoquent, et que toute la difficulté gît dans la distinction entre le crime et le fait de guerre. Ajoutons qu'en pratique, le principe n'est guère contesté, mais très rarement appliqué. Il ne l'a été qu'une fois à notre connaissance dans les temps modernes (aff. Burley). Mais il l'a été par une des nations les plus ardemment attachées au droit d'asile, par le Canada;

4° En ce qui concerne la base d'appréciation, ou de distinction entre le crime pouvant donner lieu à extradition, et le fait de guerre, commis dans une insurrection ou une guerre civile, le critérium admis par l'Institut ne semble pas avoir réuni les suffrages du monde scientifique. Le

motif principal, c'est que les lois et usages de la guerre, tels qu'ils ont été pour ainsi dire codifiés pour la guerre internationale, sont inapplicables par la force des choses à la guerre civile. D'autre part, il est impossible d'admettre, et personne n'admet qu'il faille couvrir d'une espèce d'immunité en matière d'extradition tous les forfaits qui seraient commis à l'occasion d'une guerre civile ou d'une insurrection, ou même en prenant part à une guerre civile, *nell atto di una insurrezione o guerra civile.*

Il y a là une nouvelle distinction à faire. Nous avons cru l'établir en faisant exception à la règle de la non extradition, pour les faits qui ne seraient pas seulement contraires aux lois et usages de la guerre, mais constitueraient en même temps des faits de barbarie et de lèse humanité, ou de vandalisme inutile.

LES THÉORIES POLITIQUES EN ANGLETERRE

PENDANT LE MOYEN AGE

PAR

M. ERNEST NYS.

La continuité dans le développement du système constitutionnel est un des traits caractéristiques de la nation anglaise. De bonne heure, les éléments fondamentaux sont réunis; des modifications pourront survenir dans la forme, rien ne sera changé à l'essence. Sans doute, l'édifice politique sera l'objet de plus d'une attaque; à certaines époques, sa solidité semblera être en péril; mais le triomphe final demeurera à la liberté.

Dans la lutte apparaissent des publicistes courageux, qui affirment les théories constitutionnelles. Nous aurons l'occasion, dans ces pages, de signaler leurs efforts. Toutefois, une observation se présente : sur la terre classique de la liberté, l'œuvre des théoriciens semble, à première vue, assez restreinte. Dans l'histoire politique de l'Angleterre, l'action de l'écrivain et du penseur est moins apparente que dans l'histoire politique de maint autre pays.

Des causes diverses expliquent ce phénomène. Le génie de la race est essentiellement libéral; le travail anonyme des masses, la poussée forte et constante de toute une nation opèrent fréquemment ce qui est ailleurs l'œuvre de quelques protagonistes des idées de progrès; l'influence de certains rois est bienfaisante; l'incapacité ou l'inhabileté d'autres rois entraîne des fautes politiques qui tournent en définitive au profit de la liberté; la noblesse fait souvent cause commune avec le peuple; enfin, les légistes, qui sont le facteur important des gouvernements du moyen âge, tout en travaillant pour la grandeur de la couronne, n'oublient point les droits de la nation.

Tandis qu'ailleurs, en France par exemple, les institutions permanentes de la monarchie, son administration, ses cours de justice, sont des instruments de despotisme, en Angleterre, ces mêmes institutions obéissent presque toujours à une impulsion généreuse. Dès lors, le rôle des publicistes a été fatalement réduit. La protestation n'est-elle pas superflue quand la souveraineté du droit n'est point méconnue? Les écrits

vengeurs de la légalité ont-ils grande raison d'être quand celle-ci est respectée?

Peu d'écrivains politiques ont su atteindre à la hauteur d'un Milton exposant ses nobles idées dans l'*Aréopagitique* et dans la *Défense du peuple anglais*. Et cependant, ces œuvres n'ont point laissé dans l'histoire de l'opinion humaine la trace qu'elles y auraient laissée, si les progrès qu'elles prônaient n'avaient été presque immédiatement réalisés. Un trait particulier à l'Angleterre explique également ce point. Les idées générales touchant le droit n'y ont point trouvé la faveur qu'elles ont obtenue en d'autres pays; à chaque constatation d'un grief, la nation en a exigé régulièrement le redressement, et il s'est fait ainsi qu'à de rares exceptions près, les programmes ont été sans grande étendue et sans large portée.

I

Le 14 octobre 1066, Guillaume de Normandie défit, près de la colline de Senlac, Harold et les forces anglo-saxonnes; le jour de la Noël, il fut couronné à Westminster. Son triomphe eut pour l'Angleterre d'heureux résultats: il lui procura la grandeur intérieure; il aida au développement national; il assura la situation internationale. Sans la conquête, les énergies de la race auraient été gaspillées et irrémédiablement perdues; le sens de l'unité ne se serait point affirmé; la vigueur aurait complètement fait défaut. Sans elle aussi, le contact avec le continent ne se serait produit que bien plus tard [1].

La nation est germanique. Lorsque les dernières légions romaines eurent quitté le sol britannique, des tribus germaniques, les Jutes, les Saxons, les Angles, vinrent s'établir dans un pays appauvri, exténué, incapable de résister aux Pictes et aux Écossais, incapable de repousser les incursions des Vikings. Sur cette base première vinrent se poser des couches germaniques nouvelles, et quand, à la fin du VIIIe et au commencement du IXe siècle, apparurent les Danois, puis au XIe siècle les Normands, les éléments nouveaux appartenaient, eux aussi, à la race germanique.

La civilisation anglo-saxonne se basait sur la communauté de paysans libres, ayant à sa tête un roi conditionnellement héréditaire. Le pouvoir suprême se concentrait dans l'assemblée de la nation; le *Wite-*

[1] STUBBS, *The Constitutional History of England*, t. I, p. 247.

nagemot, la réunion des sages, composé des princes, des comtes, des conseillers des rois, faisait les lois, constituait la cour suprême, émettait son avis dans les questions de paix et de guerre [1]. Sous Edgar et Canut, le pouvoir royal se consolida et, sous ce dernier roi, se développa le système féodal. Guillaume le Conquérant ne rompit point avec le passé; il s'empara de cette féodalité naissante, mais il lui donna le caractère spécial qu'elle revêtait en Normandie et il l'empêcha d'aboutir à l'anarchie. Logiquement appliquée, la féodalité formait, comme on l'a dit, une échelle de clientèle et de patronage; son principe était la dépendance du vassal vis-à-vis de son seigneur immédiat, son indépendance vis-à-vis du roi.

C'était la situation dans la plupart des pays. En Angleterre, rien de semblable. Toutes les autres maximes du droit féodal furent admises; elles pénétrèrent l'organisation tout entière; seul fut rejeté le principe qui aurait conduit à la négation du pouvoir central et qui par conséquent aurait lancé celui-ci dans une lutte à mort contre le système féodal : il fut proclamé que tout fief était mouvant du roi.

Les forces des nobles furent disséminées; le Conquérant distribua les terres de façon à empêcher la formation de domaines considérables; beaucoup de barons reçurent plusieurs fiefs, mais ces fiefs étaient dispersés sur différents points du royaume. A la fin de son règne, Guillaume fit prêter serment de fidélité à tous ses sujets; il reçut de tous l'hommage, quel que fût le fief ou la tenure. Les vassaux devaient le service militaire, même à l'étranger. Sous ses successeurs, deux mesures spéciales furent prises : le service militaire fut commué en prestation pécuniaire ou *scutage* et l'*Assisa de armis habendis in Anglia* imposa à tout homme de se pourvoir, en proportion de sa fortune et de son rang, d'une quantité déterminée d'armes pour contribuer au maintien de la paix. La dernière de ces mesures augmenta la situation sociale des francs-tenanciers. De la première résultèrent deux conséquences importantes : la noblesse ne conserva point le caractère militaire; elle ne fut point un danger permanent. Les rois durent enrôler des mercenaires : le *scutage* et les ressources ordinaires ne suffisant point, ils furent obligés de demander à leurs sujets des subsides qui n'étaient accordés que moyennant reconnaissance de droits et redressement de griefs.

[1] STUBBS, *Select Charters*, p. 12. — GLASSON, *Histoire du droit et des institutions politiques, civiles et judiciaires de l'Angleterre comparées au droit et aux institutions de la France*, t. I, p. 39.

Comme législateur, Guillaume eut une influence considérable. L'esprit subtil des Normands est encore au fond de la procédure anglaise; dans l'organisation judiciaire se retrouve leur volonté puissante. L'un des grands instruments de l'unification et du travail de concentration des forces nationales fut la cour du roi, la *Curia regis*, tribunal formidable connaissant des appels de toutes les cours des barons, décidant en dernier ressort de la fortune, de l'honneur, de la vie de tous les sujets. A sa tête se trouvait le grand justicier, suprême dispensateur du droit, suprême administrateur des finances, régent du royaume en l'absence du roi. Le poste acquit une importance telle que ses attributions durent être partagées : trois offices nouveaux se développèrent, ceux de *lord chief justice* du Banc du Roi, de *lord chief justice* des Plaids communs et de *lord chief baron* de l'Échiquier.

Guillaume le Roux, successeur du Conquérant, fut un tyran de la pire espèce; Henri Ier était un ambitieux sans scrupules; sous Étienne, la guerre civile éclata : vingt années durant, l'anarchie fut dans le pays; les barons prétendirent se rendre indépendants et il fallut l'avènement d'une dynastie nouvelle pour ramener l'ordre et le droit.

Durant la période anglo-saxonne, le clergé avait été puissant; ses membres siégeaient dans les assemblées de la nation, des comtés et des centuries. A côté de l'*alderman*, sous sa présidence si le procès était civil, se trouvait l'évêque; le procès intéressait-il l'Église, l'évêque dirigeait les débats avec l'assistance de l'*alderman* (1). L'Église anglo-saxonne avait assumé un caractère national et sur plus d'un point elle s'éloignait de la discipline romaine. La Conquête la mit en rapports directs avec la papauté, comme la même Conquête mit la nation en rapports avec l'Europe. La papauté se montra favorable au vainqueur. Des prélats et des abbés anglo-saxons furent remplacés par des prêtres normands ou italiens qui, dans l'intérêt même de Rome, travaillèrent à l'affermissement du régime nouveau ; le siège archiépiscopal de Cantorbéry fut occupé par Lanfranc, abbé de Saint-Étienne de Caen, lombard d'origine.

Guillaume fit servir le clergé à ses fins; peut-être bien commit-il une faute; il admit la séparation de la juridiction de l'Église et de la juridiction de l'État. Il fut ordonné aux évêques et aux archidiacres de ne plus siéger dans les cours laïques et certaines affaires furent réser-

(1) Glasson, ouvrage cité, t. II, p. 273.

vées aux tribunaux ecclésiastiques. Vis-à-vis du Saint-Siège, le roi se montra plein de fermeté. Quand Grégoire VII lui demanda le serment de vassal : « Je vous envoie le denier de Saint-Pierre, répondit-il, car j'ai trouvé que mes prédécesseurs en agissaient ainsi. Quant à rendre l'hommage de fidélité, je ne l'ai voulu ni le veux, car je ne l'ai pas promis et je ne vois pas que mes prédécesseurs aient accordé cela aux vôtres. » Il se vantait de tenir dans sa main toutes les crosses pastorales de son royaume. De fait, il gouvernait l'Église d'Angleterre. Un moine de Cantorbéry, Eadmer, dit en parlant du Conquérant : « Personne n'osait reconnaître le pape élu à Rome qu'avec sa permission; personne n'osait recevoir de lettres du pape avant qu'elles lui eussent été montrées. Il était interdit aux évêques de rien arrêter, de rien commander ni défendre que d'après la volonté du roi; ils ne pouvaient en quelque sorte que sanctionner ce qu'il avait ordonné (1). »

Il convient de rendre hommage à l'intelligence politique de l'archevêque Lanfranc, mais sous les successeurs de Guillaume, la guerre éclata entre l'État et l'Église. L'archevêque Anselme lutta contre Guillaume le Roux et Henri Ier; l'archevêque Théobald, contre Étienne. Sous le premier des Angevins, de tragiques démêlés se produiront. Appuyé sur ses barons, Henri II édictera les Constitutions de Clarendon, destinées à abolir l'immunité des clercs et à apporter des restrictions à la juridiction ecclésiastique et au pouvoir d'excommunication; Thomas Becket prétendra résister et payera de sa vie son opposition.

Il n'est pas sans intérêt de constater que l'Angleterre fut le premier des États européens à s'insurger contre les empiètements de Rome. Cependant les Constitutions de Clarendon ne furent point une œuvre tyrannique; elles consacrèrent les vrais principes que l'Église d'Angleterre observe de nos jours. Du reste, dans l'Angleterre médiévale, bien des prêtres prirent rang parmi les défenseurs des libertés nationales. Étienne Langton et Robert Grosseteste, revêtus de hautes charges ecclésiastiques, surent résister à la fois à la tyrannie royale et à l'oppression papale. D'autre part, remarque importante, souvent les juges, les juristes, les officiers de la couronne étaient prêtres; le pouvoir civil ne s'était point dégagé encore de l'élément religieux et, c'est une justice à rendre au clergé anglais, celui-ci défendit en maintes occasions le droit et la liberté, et fit preuve d'indépendance vis-à-vis du Saint-Siège et de la Couronne.

(1) LAURENT, *Études sur l'histoire de l'humanité*, t. VI, p. 187.

Les rois normands convoquèrent d'abord rarement les assemblées de la nation; puis ils les remplacèrent par les réunions des grands du royaume, réunions où étaient débattues les plus importantes questions, mais où les assistants émettaient des avis sans prendre de résolution ; finalement, ces réunions même cessèrent d'avoir lieu. Le XIIIe siècle vit renaître l'usage ancien : le peuple rentra dans l'exercice de ses droits.

Durant la période normande, les théories politiques n'eurent guère d'interprètes. Les hommes d'action étaient à l'œuvre; le moment des spéculations n'était point venu. Lamentable était l'état des connaissances. Au point de vue des théories politiques, la rupture avec les traditions de l'antiquité était complète. Les écrivains qui soutiennent que l'hellénisme banni du continent s'était réfugié en Irlande et que de là il s'était répandu en Angleterre, versent dans l'erreur. La connaissance que le célèbre Alcuin eut du grec était maigre, et l'on peut dire qu'Aristote n'était connu dans la Grande-Bretagne que par les traductions de Boèce, l'illustre patricien de Ravenne. Puis, seule, la logique d'Aristote avait été, même imparfaitement, transmise à l'Europe occidentale, tandis que sa philosophie et sa politique demeuraient inconnues.

Il est une influence qu'il faut faire ressortir, celle de la conquête normande sur le droit anglais. Au début, la législation opère peu; les rapports entre Normands et Anglo-Saxons sont régis par des règles nouvelles; les rapports des Normands restent soumis au droit normand; ceux des Anglo-Saxons, au droit anglo-saxon. Toutefois, le droit normand, droit plus vigoureux, plus fortement constitué, ne tarde pas à faire des progrès. Les jurisconsultes de la couronne contribuent dans une grande mesure à ce résultat; ils mettent à profit le droit romain et le droit canonique (la plupart sont clercs); ils développent une pratique savante et compliquée. La normanisation apparaît clairement; on peut suivre pas à pas ses progrès. Au bout de quelque temps, le latin supplante dans les tribunaux et dans les lois la langue anglo-saxonne; c'est déjà une victoire de l'élément normand. Puis l'anglo-normand succède au latin comme langue officielle. Toutefois, il n'arrête point le développement de l'anglais.

En 1258, Henri III emploie l'anglais dans une proclamation à la nation. Sous Édouard II apparaît le dernier chant populaire anglo-normand. En 1362, le parlement s'ouvre par un discours anglais, et un acte du parlement ordonne aux tribunaux de procéder dans la langue commune du peuple, « parce que le français est fort inconnu dans le

royaume »; mais cet acte lui-même est rédigé en anglo-normand et toute la procédure se fait en cette langue jusqu'à la quatrième année du règne de Henri VII [1].

Quelques monuments scientifiques seulement nous ont été transmis : le *Liber quadripartitus*, les *Leges Henrici primi* et les *Leges Edwardi confessoris*.

Le premier recueil date du règne de Henri Ier. L'auteur, un clerc, vivant probablement à Winchester, peut-être bien employé à l'Échiquier, traduisit en latin des dispositions du droit anglo-saxon [2]. Le livre fut utilisé par l'auteur des *Leges Henrici primi*. La désignation de ce dernier recueil vient des deux premiers chapitres, qui contiennent le bref d'avènement de Henri Ier et sa charte pour la ville de Londres. L'ouvrage est une compilation consacrée à la procédure, à l'organisation judiciaire, au droit criminel. Des emprunts sont faits à la loi salique, à la loi des Ripuaires, aux capitulaires francs, au recueil de Burchard de Worms et surtout aux lois anglo-saxonnes. L'auteur est fort probablement un clerc; peut-être est-ce Roger, évêque de Salisbury, grand justicier sous le règne de Henri Ier. Un principe important se trouve déjà affirmé dans les *Leges Henrici primi*, c'est le jugement par les pairs : *Quod unus quisque per pares judicandus est*, principe que la Grande Charte de 1215 proclamera en termes formels. Les *Leges Edwardi confessoris*, compilation privée faite dans un but scientifique, résument des dispositions du droit anglo-saxon [3].

Le droit romain fut un des puissants agents destructeurs de la féodalité. Ses principes sont la négation même du système féodal; ils aboutissent tout droit à l'égalité; ils sont opposés à toute idée d'aristocratie du sang, à toute organisation hiérarchique. Le droit romain eut en Angleterre sa part d'influence, qu'il ne faut point exagérer, mais qu'il serait absurde de nier. Il y constitue un élément éducationnel; il fait rentrer le système nouveau dans un cadre savant; il affine singulièrement des esprits déjà portés à la subtilité. Que des traces de droit romain provenant en réalité du code Théodosien, tel qu'il fut incorporé soit dans le Bréviaire d'Alaric, loi visigothique, soit dans le Papien, loi burgonde, s'y rencontrent dans la première partie du moyen âge, le fait n'est pas

(1) DENTON, *England in the fifteenth century*, p. 5.

(2) F. MAITLAND, notice dans *The Law Quarterly Review*, 1892, p. 93.

(3) BRUNNER, *The sources of the Law of England*, translated by W. HASTIE, p. 5. Sir TRAVERS TWISS, *Bracton*, t. II, p. LVI.

douteux. Une lettre de saint Adelin au vénérable Bède, au VIIe siècle, et un poème d'Alcuin, au VIIIe siècle, montrent que le droit romain était étudié dans les écoles; seulement, répétons-le, il s'agissait des parties de ce droit qui avaient pénétré dans les lois romaines des Barbares. Guillaume de Malmesbury, qui écrit dans la première moitié du XIIe siècle, parle de la loi romaine des Visigoths. Mais ce n'est que vers le milieu du même siècle que le droit romain fut véritablement enseigné en Angleterre. Théobald, archevêque de Cantorbéry, était parti pour Rome, en 1143, à l'occasion de difficultés survenues entre lui et le légat du pape, Henri, évêque de Winchester. Il ramena d'Italie quelques savants, parmi lesquels se trouvait Vacarius. Celui-ci enseigna le droit romain, peut-être à Oxford, peut-être dans l'école du palais archiépiscopal de Cantorbéry, et devint chanoine de Southwell. Le roi Étienne, ému, dit-on, par les plaintes des praticiens, prohiba l'enseignement du droit romain. On voit cependant qu'en 1170, Vacarius l'enseigne de nouveau.

A partir de cette époque, on note que plusieurs écrivains sont familiarisés avec le droit romain. Les lettres et le *Policraticus* de Jean de Salisbury, l'un des élèves de Vacarius, renferment des citations des pandectes, du code, des novelles. Un autre écrivain, Pierre de Blois, chancelier du diocèse de Cantorbéry, archidiacre de Bath et de Londres, avait étudié le droit de même que Thomas Becket. Plus tard même, une école de droit romain s'établit à Tours, dans les possessions continentales des Anglais. Il ne faut pas, du reste, oublier que le droit romain trouva son application dans diverses juridictions, telles que les tribunaux ecclésiastiques, les cours de chancellerie, les tribunaux des universités, la cour du connétable et du maréchal et la cour de l'amirauté.

Le droit canonique fut également enseigné. Avant la conquête, des recueils anglo-saxons avaient été en honneur; depuis, les prélats et les abbés d'origine normande firent prévaloir les recueils latins de Burchard de Worms et d'Yves de Chartres et le Décret de Gratien.

Le droit romain et le droit canonique eurent de l'influence sur les divisions, la méthode, la forme du droit anglais; le fond leur échappa. M. Glasson en fait fort bien l'observation: les évêques et le clergé s'adonnèrent entièrement à l'étude du droit romain et du droit canonique, qu'ils suivaient dans leurs cours de justice; les laïques s'attachaient à la loi nationale. L'antagonisme éclatera au parlement de Merton. Quand le

clergé voudra faire adopter la disposition romaine et canonique de la légitimation des enfants naturels par mariage subséquent, la réponse des nobles sera catégorique : « *Omnes comites et barones*, portent les registres du parlement, *una voce responderunt : quod nolunt leges Angliæ mutare quæ huc usque usitatæ sunt et approbatæ.* » Et sous Richard II, la noblesse déclarera que le royaume d'Angleterre n'avait jamais été jusque-là et ne serait jamais, du consentement du seigneur roi et des seigneurs du parlement, dirigé ou gouverné par le droit romain (1).

II

Avec Henri II, la dynastie des Angevins monta sur le trône. A l'anarchie du règne d'Étienne, dont un chroniqueur, Guillaume de Newbury, écrivait : « *Tot reges erant vel potius tyranni quot domini castellorum* », succéda un régime d'ordre. Le roi tenait l'Angleterre et la Normandie du droit de sa mère Mathilde, fille de Henri Ier, veuve en premières noces de l'empereur Henri V, puis femme de Geoffroy Plantagenet, comte d'Anjou. Il avait épousé Éléonore d'Aquitaine, dont le mariage avec Louis VII de France avait été cassé, en 1152, sous prétexte de parenté, et celle-ci lui apportait en dot la Guyenne, la Gascogne, le Poitou, une grande partie de l'Auvergne et de la Saintonge. Il avait de son père l'Anjou et la Touraine et il commença la conquête de l'Irlande. Son vaste empire s'étendait ainsi sur de nombreux territoires et on a pu comparer sa situation à celle de Charles-Quint. Il régnait sur l'Angleterre, la Normandie, l'Aquitaine; il n'était ni Anglais, ni Normand, ni Gascon (2).

Dans son gouvernement de l'Angleterre, Henri II agit avec une grande sagesse. Les factions qui, sous prétexte de défendre les droits d'Étienne ou de Mathilde, avaient sous le règne précédent déchiré le pays, durent se soumettre; les mercenaires étrangers, pour la plupart des aventuriers flamands, qui s'étaient livrés à tant de pilleries et de rapines, furent renvoyés du pays. Un édit ordonna la destruction des châteaux forts. Il est évident qu'une monarchie féodale se serait solidement constituée, si Henri II avait eu d'habiles successeurs. Seulement, la politique maladroite de Richard et de Jean sans Terre provoqua une

(1) Glasson, ouvrage cité, t. III, p. 22.
(2) Freeman, *Growth of the English Constitution*, p. 105.

réaction; la Grande Charte fut arrachée à ce dernier roi et plus tard les fautes d'autres princes (heureuses fautes!) amenèrent le triomphe du régime représentatif.

De grandes réformes s'accomplirent sous le règne du premier Plantagenet. Nous avons cité la commutation du service militaire en prestation pécuniaire ou *scutage*, l'*Assisa de armis habendis in Anglia* et les Constitutions de Clarendon. Dans l'organisation administrative, on constate de notables progrès. L'assise de Clarendon règle l'envoi de juges ambulants s'occupant à la fois de questions juridiques et de questions financières; l'office des sheriffs, généralement confié jusqu'alors à des nobles qui fatalement sont amenés à travailler à l'amoindrissement de la justice royale, est attribué désormais de préférence à des hommes de loi, dépendant de l'Échiquier; le conseil national subit des modifications; il se réunit régulièrement deux, trois fois par an, comprenant dans son sein les archevêques, les évêques et les hauts fonctionnaires, et ayant des attributions fiscales, judiciaires et législatives.

La situation intellectuelle est florissante. Le roi aime les lettres. Il semble avoir possédé de sérieuses connaissances. Toujours est-il que son règne voit briller des hommes distingués, comme Jean de Salisbury, Richard d'Ilchester, Pierre de Blois, Arnoul de Lisieux, Thomas Becket, Gilbert Foliot, Jean de Poitiers, Rodolphe de Diceto, Rodolphe de Serres. Plusieurs des écoles qui se sont formées dans les monastères sont célèbres; Oxford et Cambridge constituent déjà des centres d'études et l'école du palais archiépiscopal de Cantorbéry est un foyer de lumières. L'influence de l'Angleterre s'étend au loin. Dans les pays étrangers, des Anglais parviennent aux plus hautes dignités. Un élève du monastère de Saint-Alban, Nicolas Brakspere, d'abord légat du pape, monte sur le trône pontifical sous le nom d'Adrien IV; Robert Pullus, après avoir enseigné le droit à Paris, devient chancelier du Saint-Siège sous Lucius II et Eugène III. Les Normands s'étaient emparés de la Sicile : parmi leurs fonctionnaires, figure Thomas Brown, qui grécise son nom et en fait Brounos; il est une véritable autorité en matière financière. Dans cette même Sicile, plusieurs Anglais sont revêtus de dignités ecclésiastiques, tels Herbert, archevêque de Compsa; Richard Palmer, évêque de Syracuse et archevêque de Messine; Gautier et Barthélemy, son frère, respectivement évêques de Palerme et d'Agrigente [1].

[1] STUBBS, *Seventeen Lectures*, sixième leçon.

La situation internationale du roi était importante; il sut vivre en paix avec ses voisins; seule, la fin de son règne fut marquée par des revers dans la guerre contre Philippe-Auguste et par la trahison et l'abandon de ses fils Richard et Jean. Aux années glorieuses, il reçut des ambassades de presque tous les pays de l'Europe.

Nous l'avons déjà dit, les fautes des successeurs de Henri II mirent tout en péril. En effet, si au début du règne de Richard Ier, les ministres parvinrent à continuer le régime introduit par Henri II, les factions ne tardèrent pas à l'emporter. Le roi partit pour la croisade; fait prisonnier, à son retour, par le duc d'Autriche et livré à l'empereur Henri VI, il fut mis en liberté moyennant rançon et put rentrer en Angleterre. Toutefois, son séjour y fut court; il se lança dans des guerres contre la France.

A sa mort, les ministres et les barons reconnurent comme roi son frère Jean. Le gouvernement essaya de suivre l'impulsion donnée par Henri II; seulement, l'intervention continuelle du roi dans les affaires provoqua d'incessantes difficultés.

En 1202, Jean sans Terre fut condamné par défaut par la cour du roi de France à la perte de toutes les terres qu'il tenait par hommage de la Couronne, et, vers la même époque, il entra en conflit avec Innocent III. La cause de ses démêlés avec le pape était l'élection de l'archevêque de Cantorbéry. Rome prétendait faire reconnaître Étienne Langton. Le roi résistait. Innocent III jeta l'interdit sur le royaume, déclara Jean déchu et chargea le roi de France d'exécuter la sentence. Quand Jean sans Terre vit que Philippe-Auguste s'apprêtait à envahir son pays, il prit peur et, dans une charte adressée à la nation, il céda le royaume d'Angleterre et d'Irlande à Dieu, aux saints apôtres Pierre et Paul, à la sainte Église romaine, au pape Innocent III et à ses successeurs; il dit le tenir désormais comme feudataire et promit de prêter hommage et de payer, comme signe de vasselage, mille marcs de tribut annuel.

Les difficultés intérieures ne cessèrent d'augmenter. Philippe-Auguste s'étant emparé des possessions continentales de Jean, de nombreux nobles, partisans de ce dernier, avaient été forcés d'émigrer et s'étaient retirés en Angleterre, où ils ne tardèrent pas à accaparer toutes les faveurs et toutes les dignités. De leur côté, les mercenaires, sur lesquels le roi s'appuyait, traitèrent les nationaux avec une extrême insolence. Les Anglais de toute origine furent amenés à s'unir; les barons s'armèrent, entrèrent dans Londres et obligèrent le roi à céder. Le 19 juin 1215, la Grande Charte fut signée à Runnymede, et le roi en jura l'observation.

Peu de temps après, il éluda son serment et révoqua une adhésion qu'il prétendait n'avoir pu donner sans l'assentiment du pape, et ce dernier, de son côté, représenta l'entreprise des barons comme l'œuvre de Satan. « Établi au-dessus des nations et au-dessus des royaumes, dit le pape, afin d'arracher et de détruire, de planter et d'édifier, nous ne voulons pas souffrir plus longtemps une méchanceté si audacieuse qui tourne au mépris du siège apostolique, au détriment des droits du roi et à l'opprobre de la nation anglaise. » En conséquence, au nom du Dieu tout-puissant, par l'autorité des apôtres saint Pierre et saint Paul et par la sienne, il réprouva complètement et condamna la Charte; il défendit, sous peine d'excommunication, que le roi l'observât et que les barons en exigeassent l'observation; il déclara nulles la Charte et toutes les obligations contractées pour la confirmer, voulant qu'en aucun temps elle ne pût avoir aucune force.

Énergique autant qu'il était cruel, le roi se prépara à la résistance. A la suite de la Grande Charte, il avait, au dire de Matthieu Paris, pris l'engagement d'éloigner du pays « tous les mercenaires et tous les Flamands qui travaillaient à la ruine du royaume ». C'est en Flandre qu'il chercha des troupes nouvelles; bientôt une véritable armée, composée de chevaliers flamands et conduite par Robert de Béthune, fit triompher dans presque toute l'Angleterre la cause royale. Londres et deux châteaux demeuraient seuls en la possession des barons. C'est alors que ceux-ci songèrent à appeler à leur secours d'autres étrangers et offrirent la couronne à Louis, fils ainé de Philippe-Auguste, à la condition qu'il observerait la Charte. Douze cents chevaliers français débarquèrent au promontoire de Thanet. Les partisans de Jean sans Terre eurent le dessous, et celui-ci marchait lui-même à la rencontre de l'ennemi, quand il mourut à Newark-Castle.

La Grande Charte est véritablement un traité de paix entre la nation et le roi. La noblesse fit preuve de désintéressement; c'est ainsi que les droits des francs-tenanciers furent soigneusement définis et entourés de protection. Toutefois, l'honneur de ces dispositions libérales revenait surtout aux légistes et aux prêtres. Le grand archevêque Étienne Langton se montra politique clairvoyant autant que généreux, et, trait caractéristique de l'époque qui s'ouvrait, le clergé se rangea complètement du côté du peuple. Il serait injuste, cependant, de méconnaître le rôle des barons; un défenseur fougueux de la noblesse, Montlosier, voit dans leur attitude un manque de courage. « En France, dit-il, la

noblesse, attaquée sans cesse, s'est défendue sans cesse. Elle a subi l'oppression, elle ne l'a point acceptée. En Angleterre, elle a couru dès la première commotion se réfugier dans les rangs des bourgeois et sous leur protection. » Cela n'est point. L'histoire impartiale doit reconnaître que le courage ne manquait point aux nobles d'Angleterre, mais leur courage était éclairé; ils aimaient la liberté, mais ils savaient que pour la maintenir il la fallait élargir et intéresser à sa cause le peuple lui-même.

« L'ensemble de l'histoire constitutionnelle de l'Angleterre, écrit l'éminent historien Stubbs, n'est guère qu'un commentaire de la Grande Charte. » Ce n'est point que celle-ci établît de véritables bases législatives; mais elle limita les pouvoirs que le roi s'était arrogés et elle détermina que les droits affirmés par les barons appartiendraient à tous les hommes libres. Elle se basait sur une charte du roi Henri Ier; elle dut fréquemment être renouvelée; cela n'empêche qu'elle constitue le monument le plus important peut-être de toute l'histoire politique anglaise, et l'on comprend lord Chatham disant que les trois mots du latin barbare dans lequel les barons de fer proclament la liberté individuelle, *Nullus liber homo*, valent tous les classiques (1).

De véritables théoriciens politiques, point. On peut mentionner cependant Jean de Salisbury, qui devint évêque de Chartres. Dans son *Policraticus*, il soutient que les rois reçoivent leur pouvoir du sacerdoce, que l'Église peut leur retirer les droits qu'elle leur a conférés et que la résistance à ses ordres les fait déchoir au rang de tyran. Il affirme même que le tyran peut être mis à mort; bien plus, qu'il est juste et équitable de le tuer. La distinction entre le roi et le tyran, dérivée d'Aristote, s'était retrouvée dans Isidore de Séville.

Deux documents importants datent du règne de Henri II, le *Dialogus de Scaccario* et le *Tractatus de Legibus et Consuetudinibus regni Angliæ tempore R. Henrici secundi compositus, justitiæ gubernacula tenente Ranulpho de Glanvilla.*

Le premier ouvrage est un dialogue entre le maître et son disciple, où sont exposées la composition et l'administration de l'Échiquier, cour où toutes les affaires financières étaient traitées et à laquelle aboutissaient, en réalité, l'administration de la justice et même l'organisation militaire.

(1) Art. 39. « Nullus liber homo capiatur vel imprisonetur, aut dissaisiatur, aut utlagetur, aut exuletur, aut aliquo modo destruatur, nec super eum ibimus, nec super eum mittemus, nisi per legale judicium suorum, vel per legem terræ. »

L'auteur est Richard Fitzneale ou Fitznigel, archidiacre d'Ely, plus tard évêque de Londres, fils de Nigel, évêque d'Ely, et petit-fils de Roger de Salisbury, l'organisateur de la cour de l'Échiquier.

Le *Tractatus de Legibus et Consuetudinibus regni Angliæ* a pour objet de décrire la procédure de la cour du roi, et plus d'une fois l'auteur reconnaît qu'il ignore ce qui se passe dans les autres cours. Il paraît avoir été écrit par Ranulph de Glanville et avoir été publié par son neveu, Hubert Walter. Ranulph de Glanville, sheriff du Lancashire, avait défendu, en 1174, le pays contre les invasions des Écossais; puis il était parvenu aux plus hautes fonctions. A la mort de Henri II, dont il avait soutenu la cause contre des fils rebelles, il subit le ressentiment du nouveau roi, Richard Ier. D'après les uns, il fut démis de ses fonctions de justicier; d'après les autres, il y renonça volontairement. Il partit pour la croisade et arriva devant Saint-Jean-d'Acre, dont les chrétiens faisaient le siège. Sa mort semble être antérieure au 21 octobre 1190. Hubert Walter, neveu et secrétaire de Glanville, fut doyen d'York, évêque de Salisbury, archevêque de Cantorbéry, grand justicier. « *Omnia regni novit jura* », dit de lui Gervais de Cantorbéry.

III

Le XIIIe siècle forme la plus féconde époque du moyen âge : l'Europe occidentale voit se développer des institutions qui la couvriront durant plusieurs siècles.

Le mouvement scientifique est important; non moins important est le mouvement politique, et si, dans le domaine des idées, se produisent des œuvres remarquables, dans le domaine pratique, les hommes d'État réalisent de grands progrès. Le savant évêque d'Oxford, M. Stubbs, le fait ressortir : si le XIIe siècle est vigoureux et laborieux, le XIIIe siècle est brillant et fertile, comme le XIVe siècle sera frivole et cruel. En Angleterre surtout, l'œuvre du XIIIe siècle fut grande : de lui date le régime représentatif et de lui aussi date l'achèvement des institutions judiciaires et administratives.

Le jeune Henri III fut couronné à Glocester; le comte de Pembroke fut proclamé régent et à côté de celui-ci se trouvait le légat du pape. Deux années de suite, la Grande Charte fut confirmée, mais avec des additions et des omissions : le pouvoir royal ne se lia plus les mains en matière d'impôts, et les droits des barons sur leurs vassaux furent élargis. Au

début, il fallut combattre Louis de France, qui occupait Londres et le sud de l'Angleterre. Puis éclata la lutte entre l'élément national et les favoris étrangers. Hubert de Burgh, ministre de grand talent, fut renversé et remplacé par Pierre des Roches, évêque de Winchester, Poitevin de naissance.

Le mécontentement régna bientôt partout, et le 9 avril 1234, le pieux et savant archevêque de Cantorbéry, Edmond Rich, suivi des évêques et des barons, alla demander au roi de chasser les hommes qui opprimaient le pays.

Sur la scène politique apparurent alors de grands politiques tels que Robert Grosseteste, Adam de Marsh et Simon de Montfort, comte de Leicester.

Robert Grosseteste, chancelier de l'université d'Oxford, évêque de Lincoln, est l'une des plus nobles figures de l'Angleterre médiévale. Peu d'hommes eurent sur l'opinion de la nation une influence comparable à la sienne. Il est le représentant le plus autorisé de ces grands prélats qui défendirent la cause libérale dans le domaine de la pensée aussi bien que dans le domaine pratique. A une haute intelligence, il joignait de vastes connaissances et c'est de lui que Roger Bacon disait : « *Solus dominus Robertus præ aliis hominibus scivit scientiam.* » Il fut l'ami, le conseiller de Simon de Montfort et se jeta avec ardeur dans les luttes politiques; il résulte même d'une lettre d'Adam de Marsh, que l'évêque de Lincoln avait composé un livre sur le gouvernement d'un royaume et d'une tyrannie.

Adam de Marsh, le *Docteur illustre*, appartenait à l'ordre des Franciscains; il adhéra à leurs idées démocratiques, professa à Oxford et se rangea parmi les partisans du comte de Leicester, avec lequel il se lia d'une étroite amitié.

Simon de Montfort, auquel la liberté anglaise doit tant, était le fils du persécuteur des Albigeois. A la mort de son frère aîné, il avait fait hommage à Henri III pour le comté de Leicester et n'avait pas tardé à occuper une situation importante. Il épousa la sœur du roi. Esprit entreprenant, homme d'État expérimenté, il fut en même temps un guerrier accompli.

Pour bien se rendre compte de l'état de l'opinion anglaise et des forces qui se trouvaient en présence vers le milieu du XIIIe siècle, il faut songer à l'influence qu'exercèrent les deux nouveaux ordres religieux, les Dominicains et les Franciscains. Les derniers surtout produisirent

en Angleterre de puissants génies; des couvents d'Oxford, en effet, sortirent Roger Bacon, Duns Scot et plus tard William Ockam. L'audace et la témérité dans la pensée, l'esprit de recherche, la curiosité ardente sont les traits distinctifs des Franciscains du premier siècle de l'ordre. Les Dominicains étaient plus positifs et leur caractère réaliste apparaît dans les ouvrages politiques que composèrent sur le continent quelques-uns de leurs écrivains. Dans les graves démêlés qui survinrent entre Henri III et les nobles, l'appui des Franciscains fut acquis aux derniers, et c'était là une chose importante, si l'on songe à l'influence qu'ils exerçaient sur l'université d'Oxford et sur ses milliers d'étudiants.

A partir de 1244, Henri III voulut gouverner sans ministres; désormais, il ne lui fallait plus ni justicier, ni chancelier, ni trésorier; mais le régime du bon plaisir royal ne tarda pas à soulever de vives protestations. La situation financière était trouble; le roi se lança dans des aventures qui aggravèrent le mal. En 1254, son second fils, Edmond, reçut du pape la couronne de Sicile; il fallait, au préalable, vaincre Manfred, fils naturel de Frédéric II. Le Saint-Siège voulait bien faire la guerre, mais Henri III dut se porter garant et, dès ce moment, les difficultés furent plus ardues que jamais. Le roi arracha des subsides au clergé, mais, en 1257, le parlement (le mot apparaît pour la première fois dans l'*Historia major* de Matthieu Paris, sous l'année 1246), composé de prélats, tant abbés et prieurs qu'évêques, des comtes et des barons, éleva de vives réclamations et finalement obtint que vingt-quatre conseillers à choisir, moitié par le roi, moitié par un parlement qui se réunirait à Oxford, seraient chargés d'exécuter les réformes nécessaires (1).

Le parlement se réunit à Oxford, et les barons, s'intitulant « le commun », la communauté d'Angleterre, présentèrent une longue pétition énumérant les réformes qu'ils réclamaient. Le Conseil des vingt-quatre fut élu et rédigea une série d'articles préliminaires : ce sont les Provisions d'Oxford. Un conseil de quinze membres choisis par quatre membres du Conseil des vingt-quatre et dont les pouvoirs avaient été confirmés par celui-ci, fut chargé de conseiller le roi touchant les affaires publiques et de veiller au redressement des abus. Son autorité s'étendait sur le haut justicier et sur tous les fonctionnaires. Il fut décidé qu'il y aurait au moins trois parlements par an, auxquels assisteraient les

(1) STUBBS, *Select Charters*, p. 370.

conseillers du roi et douze « prodes homes » choisis par le « commun ». Le « commun » devait tenir pour valable ce que les douze « prodes homes » feraient, et le texte portait que le but poursuivi était d'épargner des frais : « E ceo serra fet pur esparnier le cust del commun. »

Le roi adhéra aux Provisions le 18 octobre 1258, et le Conseil des quinze fonctionna sans introduire de grandes réformes. Puis, au mépris de son serment, Henri III finit par répudier les engagements qu'il avait pris. La guerre civile éclata. En décembre 1263, il fut décidé que les deux parties accepteraient l'arbitrage de saint Louis, mais quand celui-ci eut cassé les Provisions d'Oxford, les barons refusèrent de se soumettre et, le 13 mai 1264, la bataille de Lewes fit tomber en leur pouvoir le roi et son fils aîné, le prince Édouard. Des *writs* furent lancés au nom de Henri III, désignant des gardiens de la paix dans chaque comté et convoquant quatre chevaliers par comté à l'effet de se réunir en parlement avec le roi. Le parlement approuva un projet de gouvernement qui devait fonctionner provisoirement; trois personnages, l'évêque de Chichester, le comte de Leicester et le comte de Glocester, furent chargés de nommer neuf conseillers ayant pour mission d'assister le souverain et dont trois devaient constamment se trouver auprès de sa personne.

Le parti royal, cependant, recommença la lutte. La reine et le prince Edmond réunirent des troupes sur le continent et se préparèrent à opérer une descente en Angleterre. De son côté, Simon de Montfort convoqua, au nom du roi, le parlement célèbre qui se réunit à Westminster, le 20 janvier 1265. Il y avait appelé un petit nombre de barons, beaucoup d'ecclésiastiques, deux chevaliers par comté et deux bourgeois par ville. C'est là que, le 10 mars, le prince Édouard adhéra à la paix de Lewes. Le triomphe des barons semblait assuré, quand des démêlés surgirent entre les comtes de Glocester et de Leicester. Le parti royal reprit le dessus; le 4 août 1265, le prince Édouard remportait la victoire d'Evesham et Simon de Montfort mourait sur le champ de bataille. Vive fut la réaction : la confiscation frappa les nobles qui avaient combattu le roi; toutefois, au bout de peu de temps, on vit le parlement de Marlborough, de novembre 1267, reproduire la plupart des réformes proclamées dans les Provisions d'Oxford.

L'organisation constitutionnelle tentée à la fin du règne de Henri III avait un caractère spécial.

Les Provisions d'Oxford placent le pouvoir royal sous le contrôle du « commun », de la communauté, mais cette communauté se réduit en

réalité aux nobles. Ce sont les barons qui désignent les prélats et les nobles qui, en parlement, débattent avec les conseillers du roi les grandes questions. Au parlement de 1265 sont convoqués, outre les prélats et les barons, deux chevaliers par comté et deux bourgeois par ville. L'innovation n'est point énorme. En Aragon et en Castille, l'idée de la représentation était mieux développée, et il est à noter que dans le midi de la France, le père de Simon de Montfort avait lui-même convoqué, en 1212, à Pamiers, un parlement où siégèrent quatre ecclésiastiques, quatre nobles français et quatre indigènes du Languedoc, dont deux bourgeois (1). Mais cette même idée fit rapidement son chemin, et le premier parlement du règne d'Édouard Ier est, sous ce rapport, significatif. Le préambule du statut qui y fut voté porte : « Ce sunt les Establissemenz le Rey Edward le fiuz le Rey Henry, fez à Weymoster a son primer parlement general apres son corounement apres la cluse Paske lan de son regne tierz, par son conseil et par le assentement des Erceveskes, Eveskes, Abbes, Priurs, Contes, Barons et la communaute de la tere ileokes somons ». La « communauté » a désormais un sens spécial : le mot désigne le troisième état. On ne doit du reste pas perdre de vue qu'à côté du parlement, les grands conseils ou, pour employer la désignation française, les assemblées des notables continuent d'apparaître jusque sous le règne de Henri VII. Les grands lords spirituels et temporels, les juges, les conseillers du roi, fréquemment aussi des chevaliers et des personnages notables, convoqués nominativement, sont réunis par les souverains, tranchent eux-mêmes les questions qui leur sont soumises ou bien suggèrent la réunion d'un parlement (2).

A l'époque où nous sommes parvenus, des théories politiques sont développées dans un ouvrage où le droit anglais est systématisé pour la première fois, le traité *De Legibus ac Consuetudinibus Angliæ*. L'auteur est Henri de Bracton, ecclésiastique et juge, et la date de la composition se place entre 1256 et 1259. Bracton connaît le droit romain et le droit canonique et il a pris comme modèle la *Somme* d'Azon sur le Code et sur les Institutes (3). En ce qui concerne le droit public, un premier point est à noter : Bracton, tout en rendant au pape ce qu'il considère comme dû

(1) R. Pauli, *Simon de Montfort, earl of Leicester, the creator of the House of Commons*, p. 232.

(2) *The governance of England by sir John Fortescue.* A revised text edited by Charles Plummer, p. 306.

(3) Sir Travers Twiss, *Bracton*, t. Ier, introduction p. xxix et suivantes.

à sa suprématie dans les affaires spirituelles, défend les droits du pouvoir laïque contre les empiètements de l'Église. Il définit les sphères respectives de la juridiction laïque et de la juridiction cléricale. Il ne veut point que le pape se mêle des choses profanes, ni que le roi s'immisce dans les choses spirituelles. Il montre le roi, sous qui se trouvent des chevaliers, des hommes libres et des serfs, lui-même soumis à Dieu, à la loi, qui fait le roi, et à la cour composée des barons et des comtes. A son couronnement, le roi doit promettre sous serment, à son peuple, trois choses : la paix pour l'Église et pour le peuple chrétien, la prohibition de la rapacité et de l'iniquité, l'équité et la miséricorde dans les jugements. « Il est, dit Bracton, créé et élu pour rendre justice à tout le monde, pour décider lui-même ses sentences et défendre ce qu'il a justement jugé. Vicaire de Dieu sur la terre, c'est à lui de séparer la justice de l'injustice, le bien du mal. On doit appliquer à sa puissance le frein de la tempérance et les rênes de la modération. Il ne peut faire que ce qui est conforme au droit. » L'auteur du traité *De Legibus ac Consuetudinibus Angliæ* rencontre l'objection que l'on pourrait tirer de la maxime du droit romain, *Quod principi placuit legis habet vigorem*. Son interprétation est ingénieuse. De l'adage du despotisme, il fait une maxime libérale; il s'agit ici non point de tout ce que peut vouloir le roi, non de son bon plaisir, mais de ce qu'il fait sur le conseil de ses magistrats qu'il consulte au préalable et qui délibèrent et décident. « La puissance du roi est une puissance de justice, non d'injustice; le roi est l'auteur de la justice et il ne faut point que de la source même de la justice dérive l'injustice. Si le roi fait œuvre de justice, il est véritablement le vicaire du Roi éternel; s'il penche vers l'injustice, il est le ministre du démon. Le mot *rex* vient de *bene regere* et non de *regnare;* le roi est roi aussi longtemps qu'il régit bien; il est tyran dès qu'il opprime le peuple qui lui est confié. » L'interprétation que donne Bracton de la maxime romaine provoquera plus tard l'étonnement de Selden ; n'oublions pas cependant qu'elle sera invoquée par l'auteur de *Fleta* et par Thornton et que John Bradshaw dans le jugement de Charles Ier, et Milton dans sa fameuse *Défense du peuple anglais*, la citeront pour démontrer que la doctrine de l'obéissance passive répugnait à l'antique droit commun de l'Angleterre.

Roger Bacon ne s'est guère occupé de politique. En un passage, il s'exprime au sujet de la morale politique. Il veut que si un ambitieux emploie la violence et la corruption, toute la société se précipite sur lui

comme un seul homme et le mette à mort : ne point agir ainsi, c'est désobéir à Dieu même [1].

L'influence d'Aristote se fit sentir à cette époque. De 1271 date la traduction latine de la *Politique* faite par Guillaume de Meerbeke à la demande d'Albert le Grand et de Thomas d'Aquin. Elle fut utilisée en Angleterre, où, d'autre part, les théories politiques que Thomas d'Aquin émet dans le *De regimine principum* (le commencement du moins lui appartient en propre), furent propagées par les Dominicains. Un autre ouvrage eut également une grande vogue, le *Secretum secretorum*, le livre des secrets d'Aristote, prétendûment traduit du grec en langue chaldaïque, de celle-ci en arabe et de l'arabe en latin. Aristote était censé l'avoir composé pour Alexandre.

Important fut le règne d'Édouard Ier, tant au point de vue des institutions judiciaires qui se consolidèrent telles qu'elles devaient demeurer durant des siècles, qu'au point de vue de l'affermissement des institutions politiques. Doué d'une clairvoyance remarquable, le roi sut faire à point les concessions nécessaires; c'est ainsi que, le 5 novembre 1297, il confirma à Gand la grande Charte des Forêts de Henri III.

De cette époque date le document connu sous le nom de statut *de tallagio non concedendo*. Ce n'est point un acte législatif, mais le principe qui y est affirmé était constitutionnellement admis : désormais, aucune imposition ne pouvait être prélevée sans le consentement des prélats, des nobles, des bourgeois et de tous les hommes libres du royaume.

L'incapacité d'Édouard II contraste avec l'habileté de son prédécesseur. Dans sa politique extérieure, ce dernier avait été heureux; il avait subjugué l'Écosse. Pour la politique intérieure, pauvre, besogneux, livré aux banquiers italiens, il n'avait point été un roi véritablement populaire, mais il aurait du moins su faire respecter son autorité. Sous Édouard II, la situation se modifie. Robert Bruce défait les Anglais à Bannockbury et alors s'ouvrent pour l'Angleterre et l'Écosse trois siècles de luttes sanglantes. A l'intérieur, les nobles reprennent le dessus; le peuple est victime de vexations de toute espèce et une période d'amoindrissement et de troubles commence.

Sous Édouard III, les guerres de France obligèrent fréquemment la couronne à convoquer le parlement pour lui demander des subsides, et à reconnaître ainsi ses attributions constitutionnelles. Mais, si une

[1] E. Charles, *Roger Bacon*, p. 253.

grande partie du règne fut glorieuse, si Crécy et Poitiers attestèrent la puissance anglaise, les revers qui survinrent firent payer cher une politique d'aventures. En 1374, de toutes les possessions continentales, il ne restait plus que les villes de Calais, Bordeaux et Bayonne. De plus, en vue de ses guerres, la couronne avait traité avec les barons qui s'engageaient par contrat à fournir des mercenaires; or, les campagnes de France terminées, l'Angleterre avait vu rentrer nombre de nobles turbulents, entourés d'hommes habitués à leur obéir et décidés à les assister dans toutes leurs entreprises. Les complications extérieures amenèrent le mauvais gouvernement à l'intérieur. Les barons du conseil finirent par exercer le pouvoir et il fallut qu'en 1376, par la voix de son speaker, Peter de la Mare, le parlement réclamât vigoureusement le redressement des abus. Le conseil du roi fut modifié; des membres nouveaux choisis par le parlement lui-même furent adjoints aux membres anciens.

A Édouard III succéda son petit-fils, Richard de Bordeaux, qui prétendit gouverner à l'encontre des classes dirigeantes. On put l'accuser de visées absolutistes. Dans la lutte, il échoua; le 30 septembre 1399, le parlement déclara le trône vacant et proclama roi Henri de Lancastre.

La première partie du XIVe siècle vit paraître le *Compendium morale* de Roger de Waltham, chanoine de Saint-Paul à Londres. Là sont réunies des dissertations sur certains points de morale et spécialement sur les vertus et les devoirs des princes. Des exemples tirés de l'histoire et de nombreuses citations de Senèque viennent étayer ce que dit l'écrivain, dont la note caractéristique est une tendance à exagérer la puissance ecclésiastique (1).

Dans la deuxième partie du même siècle se produisirent les audacieuses idées de Wycliffe. Dès 1368, il enseignait que le *dominium*, c'est-à-dire la souveraineté, l'autorité, est non pas un droit, non pas quelque chose d'externe, mais une habitude de la nature rationnelle, qui dans son sens le plus élevé appartient à Dieu. Celui-ci distribue le *dominium* à ses créatures, il le leur donne pour ainsi dire en fief, selon leur situation et leurs fonctions respectives, mais l'investiture s'accomplit uniquement à la condition que les créatures obéissent aux commandements du Créateur, en d'autres mots, qu'elles conservent la grâce. Sans doute, dans la pensée de Wycliffe, cette doctrine constituait un idéal; lui-même a hâte de la déclarer incompatible avec l'état existant

(1) PLUMMER, ouvrage cité, p. 173.

des choses. Elle n'en a pas moins des conséquences d'une incalculable portée. Poussée à l'extrême, elle dépouillait le roi de sa royauté, le seigneur de ses droits féodaux, l'évêque de son autorité spirituelle, le prêtre de sa dignité sacerdocale, dès que la grâce venait à manquer. Les disciples du maître en partirent pour contester la légitimité des dîmes, des redevances, de la propriété individuelle. Grâce à l'appui de l'université d'Oxford et de quelques nobles, leur propagande active leur permit de faire de grands progrès, et à la fin du siècle ils osèrent demander au parlement des réformes dans l'Église, dénoncer les richesses du clergé, attaquer les ordres religieux. La persécution les frappa.

Parallèlement à ce mouvement, y touchant de fort près, se place le mouvement communiste de 1381. Les armes à la main, les paysans prétendirent réaliser un programme dont les revendications égalitaires sont admirablement résumées dans le cri de guerre du prêtre vagabond, John Ball : *Æqua libertas, eadem nobilitas, par dignitas, similisque potestas* et que reflète le chant même des insurgés :

When Adam dalf and Eve span
Wo was thanne a gentilman.

Le soulèvement de 1381 fut suscité dans des circonstances spéciales. Sous le règne de Henri III, la masse du peuple anglais avait passé de la condition de serfs à celle d'hommes libres, soumis en certains cas à une petite redevance de caractère servile, mais fixe et invariable (1). Le règne de Richard II commença dans de tristes conditions : la peste noire venait de désoler l'Angleterre; puis la population avait été décimée par la famine et par la guerre. Les travailleurs faisaient défaut, et les propriétaires prétendirent exiger la prestation même du travail, soutenant que la redevance fixe ne venait que subsidiairement. La question fut soulevée devant les tribunaux et l'on vit entamer de grands procès pour établir la condition servile de nombreuses populations. Des ligues se formèrent parmi les laboureurs menacés et subitement éclata la révolution. Les insurgés marchèrent sur Londres, détruisirent plusieurs palais, mirent à mort l'archevêque et le chancelier. Richard II essaya de négocier avec Wat Tyler, le chef des révoltés, et, dans un conciliabule, ce dernier fut tué par le maire de Londres, qui avait cru la vie du roi menacée. Les négociations avec les insurgés n'en continuèrent pas moins; le roi commença par céder; des chartes d'émancipation furent accordées.

(1) Rogers, *History of Agriculture and Prices in England*, t. I, p. 3.

Bientôt cependant il fut défendu aux paysans de tenir des réunions; leurs chartes de manumission furent révoquées; une proclamation ordonna aux tenanciers de terres, tant libres que serfs, de continuer à prêter les services auxquels ils étaient obligés : « *Quod omnes et singuli tenentes, tam liberi quam nativi, opera, consuetudines et servilia quæ ipsi dominis facere debent.... faciant.* » Richard II, c'est une justice à lui rendre, ne suivait qu'avec répugnance cette politique de répression; il était loin d'être favorable aux hautes classes, mais il fallait ne point trop blesser celles-ci. La question fut soumise au parlement par le trésorier Hugh Segrave : « Qar, dit-il, si vous desirez d'enfranchiser et manumettre les ditz neifs de votre commune assent, come ce luy ad este reportez que aucuns de vous le desirent, le roi assentera avesque vous a vostre prière. » La réponse fut négative : « Si bien prelatz et seigneurs temporels comme les chivalers, citeins et burgeys, respondirent a une voice que celle repels fuist bien faite. Ajoustant que tiele manumission ou franchise des neifs ne poost estre fait sanz lour assent q'ont le greindre interesse; a quoy ils n'essenterent unques de lour bone gree, n'autrement, ne jamais ne ferroient pur vivre et murrir touz en un jour ([1]). » C'est le texte des rôles du parlement. Et cependant, au bout de quelque temps, les mesures de clémence l'emportèrent : elles émanaient du roi.

En réalité, la révolte produisit d'heureux résultats; sans doute, les classes dirigeantes ne se soumirent point de bonne grâce; en 1391, les communes adressaient une pétition au roi pour empêcher les *villeins* d'envoyer leurs enfants « a escoles pur eux avancer par clergie » et les lords réclamaient le droit d'exiger des bourgs qu'ils livrassent les serfs, seulement Richard II refusa d'accueillir l'une et l'autre demande. Somme toute, comme Rogers le fait ressortir, la guerre des paysans de 1381 amena en pratique l'extinction du *villenage :* l'équivalent en argent fut encore exigé jusqu'à la fin xve siècle; il fallut encore payer des droits pour le mariage des personnes d'origine servile; mais toutes les corvées, toutes les prestations manuelles tombèrent en désuétude.

V

Le régime lancastrien avait été amené par une véritable révolution. C'étaient les classes dirigeantes qui avaient saisi le pouvoir; dès lors, le

([1]) Stubbs, *Constitutional history of England*, t. II, p. 502.

rôle de leur élu, Henri IV, était tout tracé; il devait se constituer le défenseur des nobles et des propriétaires.

Une première lutte fut soutenue contre une fraction du clergé, qui révoquait en doute la légitimité de la déposition de Richard II. A sa tête se trouvait Richard Le Scrope, archevêque d'York, frère du comte de Wiltshire. Cité devant une commission militaire, il fut condamné à mort et exécuté.

Aux yeux de leurs concitoyens, les lollards étaient un corps de fanatiques aux opinions aussi dangereuses pour l'ordre civil que pour les croyances établies (1). On les poursuivit. Un acte de la deuxième année du règne de Henri IV, chapitre 14 (1401), disposa que les hérétiques seraient attachés au poteau et brûlés. En vertu de son office, le sheriff devait faire périr par le supplice du feu l'homme que le tribunal de l'évêque convainquait d'hérésie. C'est le fameux *Act de comburendo hæretico*. Peu avant qu'il fût édicté, un prêtre, William Sautrey, avait été condamné au supplice par le feu; bientôt plusieurs procès furent entamés et, jusqu'au commencement du XVIIe siècle, la cruelle législation demeura en vigueur. En 1612, Barthélemy Legate fut brûlé à Smithfield pour avoir soutenu des opinions assez semblables à celles des unitariens de nos jours, et la même année, Édouard Wightman fut brûlé à Lichfield pour avoir soutenu « neuf damnables hérésies ».

Au point de vue des institutions constitutionnelles, M. Stubbs a pu dire que jamais avant cette époque et jamais dans les deux siècles qui la suivirent, les communes ne furent aussi fortes que sous Henri IV. Elles luttèrent pour la réunion annuelle du parlement, pour la liberté de ses membres, pour sa puissance législative. Dès la seconde année du règne, elles se plaignirent de ce que le roi modifiait parfois les statuts proposés à son acceptation sous forme de pétition; elles lui représentèrent que, d'après leurs privilèges et libertés, aucun statut ne devait passer sans leur consentement, puisqu'elles avaient toujours été aussi *consentantes* que *petitionnaires*. Le roi consentit à ce que les communes ne fussent liées dans la suite que par leur volonté, mais sous réserve de sa prérogative royale d'accorder ou de refuser ce qui lui plairait (2).

Sous Henri VI se fit un changement important : le suffrage universel des francs-tenanciers fut remplacé par un cens élevé dans les élections

(1) ROGERS, ouvrage cité, t. IV, p. 102.
(2) GLASSON, ouvrage cité, t. IV, p. 119.

des chevaliers des comtés [1]. « Comme les élections des chevaliers du comté, porte le statut de la huitième année du règne de Henri VI, n'ont été que trop souvent faites dans les derniers temps par une multitude de gens turbulents, habitant le comté, mais en majeure partie sans consistance réelle et personnelle, qui n'en prétendent pas moins à l'égalité du suffrage avec les chevaliers et les gentilshommes les plus dignes de leur comté, ce qui, si on n'y avise pas à temps, peut facilement entraîner le meurtre, des rixes et des divisions, nous arrêtons, etc. » En conséquence, l'acte dispose que les chevaliers du comté doivent être élus désormais par les francs-tenanciers ou propriétaires fonciers domiciliés et tirant de leurs biens-fonds un revenu annuel de quarante shillings.

Le règne de Henri V est marqué par la guerre contre la France. Le traité de Troyes de 1420 donnait Catherine, fille de Charles VI, en mariage au roi d'Angleterre. La dot était la France, mais il était stipulé que Henri V ne prendrait que le titre de régent pendant le règne du monarque atteint de folie. Au printemps de l'année suivante, le traité fut ratifié par le parlement anglais. Henri V mourut le 31 août 1422; peu de temps après survint la mort de Charles VI. Henri VI, âgé de neuf mois, devint roi de France.

D'immenses désastres survinrent. En 1453, Henri VI perd la Gascogne et la Guyenne. A l'intérieur se dresse contre lui Richard d'York, représentant par les femmes des droits de Lionel, duc de Clarence, second fils d'Édouard III, tandis que Henri IV descendait par les femmes de Jean, duc de Lancastre, troisième fils d'Édouard III. Henri VI s'était écarté de cette politique de Henri IV, si pleine de condescendance pour les classes dirigeantes. A partir même de 1447, son gouvernement avait été inconstitutionnel et en opposition constante avec le parlement [2]. La guerre des Deux Roses commença. Après de nombreux combats, le fils du prétendant devint roi sous le nom d'Édouard IV, fut renversé, puis rétabli; enfin Richard, duc de Glocester, se fit proclamer régent durant la minorité d'Édouard V.

Le jeune roi et son frère Richard furent jetés dans la Tour de Londres, où ils périrent plus tard de mort violente. Le duc de Glocester fut nommé protecteur du royaume, puis roi sous le nom de Richard III. Mais contre lui se leva Henri, comte de Richmond, le dernier repré-

(1) Glasson, ouvrage cité, t. IV, p. 101.
(2) Plummer, ouvrage cité, p. 35.

sentant de la Rose Rouge de Lancastre. Au mois d'août 1485, la bataille de Bosworth fut décisive : sur le champ de bataille, un noble anglais posa sur la tête du comte de Richmond la couronne de Richard III, qui venait d'être tué. La dynastie des Tudor allait occuper pendant plus d'un siècle le trône d'Angleterre.

Le xve siècle produisit le théoricien politique le plus important de l'Angleterre médiévale, sir John Fortescue. Le trait caractéristique des publicistes de la fin du moyen âge, c'est que subissant l'influence de l'antiquité, ils s'occupent fort peu du droit tel qu'il se développe sous leurs yeux. Ce qui distingue, au contraire, sir John Fortescue, c'est qu'il traite des institutions mêmes de son pays, les explique, les critique, suggère des améliorations.

On ignore le lieu et la date de sa naissance; on sait qu'il appartenait à une famille du Devonshire et que son père s'était battu à Azincourt et était devenu gouverneur de Meaux après la prise de cette ville en 1422. Fortescue étudia à Exeter College, à Oxford, fut membre de Lincoln's Inn, juge d'assises, *chief justice* du Banc du Roi (1). Il s'attacha avec ardeur au parti lancastrien et accompagna, dans leur exil sur le continent, la reine Marguerite d'Anjou, femme de Henri VI, et son jeune fils Édouard. Quand, en 1470, Warwick rentra en Angleterre, qu'Édouard VI se réfugia en Flandre et que Henri VI, sorti de la Tour de Londres, fut replacé sur le trône, sir John Fortescue revint avec la reine et le jeune prince Édouard.

Le jour même de leur débarquement à Weymouth, Warwick succombait dans la bataille de Barnet et Henri VI retombait aux mains de ses ennemis. La lutte n'en fut pas moins décidée. La rapidité de ses mouvements assura la victoire à Édouard IV, et le 4 mai 1474, le parti lancastrien subissait une lamentable défaite à Tewkesbury. Le prince Édouard fut mis à mort; la reine Marguerite eut la vie sauve. Quelques jours plus tard, Henri VI mourut.

Fortescue avait été fait prisonnier à Tewkesbury. La maison de Lancastre, pour laquelle il s'était dévoué, se trouvait sans représentant autorisé; il se rallia au régime nouveau. La date de sa mort est inconnue. Son nom apparaît pour la dernière fois en février 1476.

Outre des écrits sur les titres au trône des maisons de Lancastre et d'York, Fortescue a rédigé un traité *de natura legis*, le *De laudibus Legum Angliæ* et *The governance of England*.

(1) PLUMMER, ouvrage cité. Introduction.

Le premier de ces trois ouvrages a été composé pour le prince Édouard de Lancastre, entre 1461 et 1464, quand, après la bataille de Towton, la famille royale avait cherché un refuge en Écosse.

Le *De laudibus Legum Angliæ* n'est pas véritablement un ouvrage de droit constitutionnel. Il renferme des exhortations au prince royal ; il l'engage à étudier les lois du pays sur lequel il sera un jour appelé à régner et explique les avantages du droit anglais par rapport au droit romain et ceux de la monarchie limitée par rapport au gouvernement despotique. Écrit entre 1468 et 1470, il date de l'exil en France et a été composé à Saint-Michel-en-Barrois.

Le *Governance* fut écrit en anglais. M. Charles Plummer, qui en a publié une remarquable édition, insiste sur l'intérêt historique que le livre présente. En effet, Fortescue y discute les différents sujets dans leurs relations avec les événements contemporains. Le but même de l'ouvrage n'apparaît pas clairement. D'après les uns, l'auteur voulait exhorter Édouard IV à retourner au système lancastrien ; d'après les autres, tout en demeurant fidèle aux principes constitutionnels qu'il avait déjà énoncés, Fortescue cherchait à amener le nouveau roi à éviter les faiblesses du gouvernement précédent, ses finances en désordre, son manque d'habileté et de justice [1].

Fortescue connaissait le droit romain et le droit canonique, et parmi les écrivains qu'il invoque figurent Vincent de Beauvais, Thomas d'Aquin, Gilles de Rome et Roger de Waltham. Il cite Aristote, d'après les recueils de citations connus sous le nom d'*Auctoritates*, ou d'après Thomas d'Aquin. Senèque et Boèce sont fréquemment invoqués. Seulement, là n'est point son côté intéressant. Sa valeur et son charme consistent en ce qu'il s'appuie sur son expérience des affaires en Angleterre et qu'il sait admirablement tirer profit de ce que son séjour à l'étranger, en Écosse et en France, lui a permis de recueillir d'observations.

Fortescue reconnaît trois formes de gouvernement, le *dominium regale*, monarchie absolue, le *dominium politicum*, gouvernement républicain, et le *dominium politicum et regale*, monarchie constitutionnelle, mélange des deux autres formes.

Le dernier régime est le régime anglais; le roi d'Angleterre est un *rex politicus* et la maxime du droit romain d'après laquelle ce qui plaît au prince a force de loi n'a point place dans le droit anglais. Le roi

[1] PLUMMER, ouvrage cité, p. 87.

existe pour le royaume, non le royaume pour le roi; son pouvoir dérive du peuple; il ne peut changer les lois ni établir des impôts sans le consentement de toute la nation donné en parlement.

En France, au contraire, existe le régime despotique. Fortescue fait allusion à l'établissement d'une armée permanente et d'une taille permanente; il montre le système représentatif complètement abandonné; et insiste sur la misère du paysan français, à laquelle il oppose le bien-être de l'*yeoman* anglais. Il compare les systèmes financiers des deux pays et rejette avec indignation la « suggestion » que les communes d'Angleterre seraient plus soumises si elles étaient réduites à la pauvreté comme en France. Un passage curieux est celui où il fait honneur à son pays d'avoir des bandits audacieux. Fortescue n'aime point les Français, il dit que le manque de courage les empêche de se révolter, et comme preuve; il signale qu'en Angleterre il y a plus d'hommes pendus pour brigandage et meurtre en un an qu'il n'y en a en France en sept ans.

Il note que l'Angleterre est couverte de petites propriétés, tandis qu'en France prévaut la grande propriété, et insiste sur ce point qu'en Angleterre le nombre des gens aisés est considérable et qu'aussi bien que la noblesse, le tiers état est riche.

Au point de vue judiciaire, il rappelle que l'Angleterre n'a pas de système légal de torture, qu'elle possède le jugement par les pairs, que des dispositions précises règlent l'administration provinciale de la justice.

Dans le *Governance*, Fortescue prône plus spécialement des réformes. Il veut empêcher le retour d'abus anciens et délivrer la royauté de la grande cause de faiblesse qui gît dans sa pauvreté. Les finances étaient en mauvais état; bien des rentes étaient concédées à des nobles plus riches que la Couronne, et l'on voyait le roi forcer les gens à lui prêter de l'argent. Fortescue veut que la dotation royale dépasse les revenus des plus grands seigneurs et qu'elle soit permanente. Le droit du roi de faire des donations doit être limité; il faut exiger le consentement du conseil. Enfin, il convient de revenir au système de payement au comptant, ce qui permettra de faire 20 à 25 p. c. d'économie (1).

La limitation du pouvoir royal en ce qui concerne les donations et l'aliénation des revenus de la couronne avait déjà été l'objet de plusieurs

(1) PLUMMER, ouvrage cité, p, 341.

plans de réforme. On avait songé tantôt à recouvrer tout ce qui avait autrefois appartenu à celle-ci, tantôt à empêcher les aliénations pour l'avenir. M. Plummer fait une fort juste observation quand il dit que si les domaines de la Couronne étaient restés ce qu'ils avaient été sous les trois premiers rois normands, l'Angleterre aurait pu faire la cruelle expérience du gouvernement de rois suffisamment opulents pour n'avoir point besoin de recourir aux subsides consentis par leur peuple (1).

L'avènement de Henri VII marque véritablement la fin de l'époque médiévale en Angleterre. La situation constitutionnelle allait se modifier. Du reste, à la fin du XVe siècle et au commencement du XVIe, deux ordres, la noblesse et le clergé, se virent fort affaiblis.

La guerre des Deux Roses décima les rangs des nobles. Les chiffres sont décisifs. Au début du règne de Henri IV, les pairs convoqués au parlement sont quatre ducs, un marquis, dix comtes, trente-quatre ou trente-cinq barons. Dans la première année du règne de Richard III, trois ducs, sept comtes, deux vicomtes, vingt-six barons sont convoqués. Au premier parlement de Henri VII, des semonces sont adressées à deux ducs, neuf comtes, deux vicomtes, quinze ou seize barons. Quarante-neuf ou cinquante, trente-huit, vingt-huit ou vingt-neuf, tels sont donc les nobles admis aux diverses dates (2). D'un autre côté, le clergé qui, durant le XVe siècle, avait perdu sa situation autrefois importante et s'était littéralement avili, fut au commencement du XVIe siècle l'objet d'une guerre violente. Les monastères furent successivement détruits et, du consentement de la plupart des évêques, le roi fut reconnu comme le seul chef de l'Église, l'interprète de la vérité, le distributeur des fonctions religieuses. Les pairs spirituels, qui à l'origine formaient la moitié de la première chambre, virent leur nombre considérablement réduit : d'après les uns, vingt-sept, d'après d'autres, vingt-huit ou vingt-neuf abbés mitrés ou prieurs perdirent leur siège au parlement.

La royauté et la chambre des communes allaient se trouver en face l'une de l'autre. Roi prudent et avare, Henri VII évita les grandes entreprises et, grâce à son économie, il fut rarement dans la nécessité de convoquer le parlement. Son fils, Henri VIII, fut un prodigue, mais il traita les communes avec bienveillance et, à leur tour, elles se montrèrent complaisantes dans l'allocation des subsides. Mais bientôt

(1) PLUMMER, ouvrage cité, p. 341.
(2) DENTON, ouvrage cité, p. 257.

le péril apparut de nouveau. Les tendances absolutistes se manifestèrent, le droit divin fut affirmé sous Jacques Ier et toute la conception tyrannique des Stuarts se trouva résumée dans les mots de Charles Ier : « Quant au peuple, je désire sa liberté et ses franchises autant que personne, mais je dois déclarer que cette liberté et ces franchises consistent à recevoir du gouvernement les lois lui garantissant la vie et la propriété, et non point à prendre part au gouvernement. Car ceci n'appartient pas à la nation. »

Le programme était net et précis, mais il était irréalisable. En effet, c'est du haut de l'échafaud, dressé devant Whitehall, que Charles Ier le développait, le 30 janvier 1649. Une fois de plus, il était démontré qu'il était impossible d'introduire en Angleterre le régime du bon plaisir royal.

LE SUFFRAGE POLITIQUE CHEZ LES PRINCIPAUX PEUPLES CIVILISÉS,

PAR

M. HENRI PASCAUD,

conseiller à la cour d'appel de Chambéry (France),
membre correspondant de l'Académie de législation de Toulouse.

—

Deuxième article.

PAYS DE SUFFRAGE RESTREINT ET DIRECT AVEC UN CENS. (*Suite.*)

Les législations électorales des nations d'origine latine dont nous allons aborder l'examen ne présentent pas un intérêt moins vif que celles du premier groupe de peuples que nous venons d'étudier. Si, en général, elles sont moins anciennes que celles de l'Angleterre, de la Hongrie, de la Suède notamment, parce que les pays latins sont entrés plus tard dans la vie politique, elles se caractérisent souvent par des traits particuliers qui leur constituent une originalité propre que nous aurons à mettre en relief.

C'est par la Belgique que nous allons commencer cette revue des institutions électorales du groupe des nations latines. On peut l'y rattacher, en effet, à certains points de vue.

On sait que la Belgique s'est affranchie en 1830 de la domination des Pays-Bas, auxquels elle avait été réunie par les traités de 1815 Depuis cette époque, elle a donné à l'Europe l'exemple de la sagesse politique et de la pratique des libertés constitutionnelles. Elle mérite donc à tous égards la sympathie et l'intérêt. Spécialement en matière électorale, les progrès qu'elle a successivement accomplis, ceux qu'elle prépare en ce moment sont dignes d'être signalés à l'attention des autres peuples.

C'est la constitution du 7 février 1831 qui a déterminé une partie des conditions de l'électorat et de l'éligibilité, tant à la chambre des répresentants qu'au sénat. Quant aux autres conditions n'ayant pas un caractère constitutionnel, elles ont été laissées dans le domaine de la législation électorale ordinaire.

En vertu de la constitution, la chambre des représentants se compose d'un nombre de membres proportionnel à la population, mais qui ne peut dépasser un député par 40,000 habitants. Élue pour quatre ans, renouvelable par moitié tous les deux ans, sauf dans le cas de dissolution où le renouvellement est intégral, elle est nommée par les citoyens payant un cens qui ne peut excéder 100 florins, ni être inférieur à 20 florins d'impôt direct. Pour être éligible comme représentant, il faut être Belge de naissance ou avoir reçu la grande naturalisation, jouir des droits civils et politiques, être âgé de vingt-cinq ans révolus et avoir son domicile en Belgique. Le sénat est composé d'un nombre de membres égal à la moitié des représentants; il est élu pour huit années et se renouvelle par moitié tous les quatre ans. Les conditions requises pour y être éligible diffèrent de celles relatives à la chambre des représentants au point de vue de l'âge et du cens; on ne peut être nommé sénateur que si l'on est âgé de quarante ans et si l'on paye 1,000 florins d'impositions directes, patentes comprises. Si cependant la liste des citoyens cotisés à cette somme n'atteint pas la proportion de un sur six mille âmes de population, elle est complétée par les plus imposés de la province jusqu'à concurrence de ce chiffre de un sur six mille.

Ainsi, l'âge exigé pour l'électorat, le cens à payer pour l'électeur dans les limites de 100 à 20 florins, les incapacités, les incompatibilités dépendaient de la loi électorale ordinaire. Le législateur belge en profita pour réaliser successivement les améliorations que lui parut comporter la situation politique du pays. Nous n'avons pas à parler des quelques lois antérieures à 1848, qui ne présentent aujourd'hui qu'un intérêt trop rétrospectif.

Nous ne voulons examiner que la loi du 12 mars de cette même année, qui a inauguré un système nouveau en ce qui concerne le cens et l'a abaissé jusqu'aux plus extrêmes limites. Antérieurement à cette législation, la quotité des contributions requises pour l'électorat variait suivant l'importance ou la richesse des circonscriptions électorales. Cette inégalité, très critiquée d'ailleurs, disparut pour faire place à un cens uniforme qui fut fixé à 20 florins (42 fr. 32 c.). L'âge exigé pour exercer le droit de vote continua à être celui de vingt-cinq ans. Des incapacités légales continuèrent à frapper les faillis, les individus en état de cession de biens, les interdits, les condamnés à des peines afflictives et infamantes, ceux qui étaient notoirement connus comme tenant des maisons de jeu et de débauche, les condamnés pour vol, escroquerie,

abus de confiance, attentats aux mœurs. Il y eut incompatibilité entre le mandat de sénateur ou de député et les fonctions salariées par l'État, la qualité de ministre du culte, d'avocat en titre d'une administration publique, d'agent ou de caissier de l'État, et de commissaire du gouvernement auprès des sociétés anonymes. Les ministres pouvaient être membres du parlement. La permanence des listes électorales fut adoptée en principe; leur formation, les opérations du vote furent soigneusement réglementées. (Codification du 7 avril 1843). Mais l'examen de ces diverses questions viendra plus tard.

Une loi du 30 mars 1870 élargit les conditions d'âge requises pour l'électorat. Au lieu de vingt-cinq ans, on n'exigea plus que l'âge de vingt et un ans. C'est la majorité électorale adoptée par un grand nombre de nations européennes; elle correspond à la majorité ordinaire, et il semble du reste que celui qui est capable des actes de la vie civile doit avoir une suffisante aptitude pour l'accomplissement des actes de la vie politique.

Mais la législation électorale, composée de lois successives qui se superposaient d'année en année, formait un dédale où l'électeur, le magistrat, l'administrateur avaient peine à se reconnaître. Une codification de nature à la résumer et à la simplifier s'imposait donc comme une nécessité. C'est ce qu'a compris le parlement belge en votant la loi du 18 mai 1872, contenant le code électoral. Cette loi s'étant bornée le plus souvent à reproduire les dispositions antérieures, nous n'aurons, pour éviter d'inutiles répétitions, qu'à insister sur certains points qui ont été développés ou expliqués.

On a remarqué, dans l'analyse que nous avons donnée des conditions requises pour l'électorat, qu'il suffit d'être domicilié en Belgique pour être électeur ou éligible et qu'on n'impose aucune durée déterminée du domicile. Ce point de vue, d'une originalité bien caractérisée, diffère essentiellement de celui qu'admettent nombre d'États et spécialement la France, lesquels prétendent trouver dans la durée de ce domicile des garanties et une présomption d'aptitude pour la jouissance du droit électoral. D'après le législateur belge, au contraire, le domicile fixe le lieu de l'inscription; il ne confère ni n'enlève l'électorat, il détermine où il s'exerce. En ce qui concerne le cens, la loi a réglé certaines questions qui avaient été l'objet de discussions antérieures. Ainsi, pour obtenir l'inscription sur la liste électorale, il ne suffit pas de justifier qu'on est imposé au cens requis durant l'année où on la réclame, il faut encore

prouver qu'on a payé ce cens pour l'année précédente en impôt foncier ou redevances sur les mines, et pour les deux années antérieures lorsque d'autres impôts directs concourent à le former. Les centimes additionnels perçus sur les contributions directes au profit des provinces ou des communes ne sont point comptés pour former le cens électoral. La contribution personnelle et les patentes n'entrent en compte que lorsqu'elles sont imposées pour une année entière, tandis que l'impôt foncier et la redevance sur les mines profitent à l'acquéreur à partir du jour où la mutation est opposable aux tiers. Le successeur par suite de décès bénéficie des contributions dues et des payements faits par son auteur. Les contributions de la femme sont comptées au mari, sauf le cas de séparation de corps; celles des enfants mineurs au père, pourvu qu'il ait la jouissance de leurs biens.

Aux incapacités de la loi de 1848, on a ajouté celle qui résulte de la privation du droit de vote prononcée par jugement.

Les conditions d'éligibilité, tant au sénat qu'à la chambre des représentants, sont demeurées les mêmes que par le passé. Les incompatibilités pour le mandat législatif ont été étendues au gouverneur de la Banque et au directeur de la Caisse d'épargne et de retraite. Tout membre des chambres qui accepte la décoration de l'ordre de Léopold à tout autre titre que pour des motifs militaires est soumis à une réélection.

Les listes électorales sont permanentes. Les réclamations contre les inscriptions irrégulières, omissions, radiations, sont jugées par la députation permanente du conseil provincial. L'appel contre ses décisions est porté devant la cour du ressort, qui statue en vertu d'une procédure sommaire. Les recours en cassation sont aussi jugés sommairement. La loi réglemente ensuite la convocation des collèges électoraux, les opérations électorales, le mode de computation des voix.

Le vote est secret. Il a lieu au scrutin de liste au moyen de bulletins de forme carrée, autographiés ou lithographiés à l'encre noire, qui sont spécialement timbrés à cet effet et fournis par le gouvernement. Cinq bulletins sont remis à chaque électeur. Entre autres prescriptions à signaler, il y a lieu de faire mention de celles qui ordonnent l'affichage dans la salle du vote de la liste officielle des électeurs et, à la porte de cette pièce, des dispositions pénales contre la violence ou le tumulte. La loi, du reste, édicte des pénalités sévères contre tous les faits de nature à altérer la sincérité et la liberté du suffrage, corruption, ruse ou violence.

Mais de toutes les législations, celle qui réglemente le droit de vote est assurément, par sa nature même, la plus variable, les nécessités politiques auxquelles elle a mission de pourvoir étant essentiellement contingentes. Ces considérations, exactes en tout pays, sont surtout vraies en Belgique, où les lois électorales qui se succèdent ne sont pas des systèmes complets dont chaque partie est opposée l'une à l'autre et qui, organisés en vue du triomphe d'une opinion politique quelconque, se fondent sur des principes diamétralement contraires. Le régime électoral n'y constitue en quelque sorte que le développement des doctrines constitutionnelles sur la matière et les règles qu'il prescrit dans cette limite doivent forcément se modifier quand les nécessités et les mœurs politiques l'exigent. De là ces nombreux changements législatifs opérés tant dans le passé que dans la période actuelle.

Le code électoral de 1872 n'avait guère innové. C'est ce que devaient faire les lois postérieures des 9 juillet 1877 et 16 mai 1878. De nouvelles mesures furent adoptées dans le but de prévenir les abus, d'empêcher les pressions illégales, les fraudes, l'usage des bulletins marqués, de faciliter la surveillance et le contrôle des agents des divers partis, et d'assurer, avec la sincérité du vote, l'indépendance de l'électeur. C'est ainsi que les candidats qui, jusqu'à ce moment, n'avaient eu qu'à se présenter directement devant les électeurs, furent désormais soumis à l'obligation d'être proposés cinq jours avant le scrutin par cinquante électeurs dans les arrondissements qui, en cas de renouvellement des deux chambres, élisent plus de quatre membres, et par trente électeurs dans les autres arrondissements. Cette proposition est signée par ceux de qui elle émane, remise par trois des signataires au président du bureau principal, qui en donne récépissé, et les candidats sont tenus de l'accepter par une déclaration écrite et signée, qui est reçue par ce même président. L'innovation est grave, peut-être même inconstitutionnelle, a-t-on dit dans la discussion, puisque les articles 47 et 50 de la constitution disposent que la chambre des représentants se compose de députés élus directement par les citoyens payant le cens déterminé par la loi, et qu'en dehors des règles qu'elle établit pour que les candidats soient éligibles, aucune autre condition d'éligibilité ne peut être exigée. On a répondu à ces objections que si l'on restreignait ainsi la liberté des électeurs et des candidats en ce qui concerne les candidatures produites après les cinq jours qui précèdent l'élection, c'était pour avoir le temps de préparer des bulletins officiels, imprimés et uniformes, qui devaient

être remis aux électeurs et sans l'usage desquels, disait le gouvernement d'alors, on n'aurait que des votes imposés ou surpris. La constitution, ajoutait-on, avait garanti l'éligibilité, mais elle avait réservé la forme de l'élection. Rien, dans cette nécessité d'une proposition obligatoire, n'était de nature à entraver réellement la liberté de l'électeur et à supprimer les candidatures sérieuses. Ces dispositions n'étaient d'ailleurs que la reproduction du *Ballot act* anglais de 1872. Ces considérations en déterminèrent l'adoption.

Dans les cinq jours qui précèdent le scrutin, les candidats désignent comme témoins des opérations électorales autant d'électeurs qu'il y a de bureaux pour le vote et un nombre égal de suppléants. S'il n'y a qu'un membre à élire, cette désignation est faite pour chacun des candidats; s'il y en a plusieurs, tous ceux qui se présentent ensemble ou même isolément choisissent un témoin et un suppléant par bureau, sauf le droit pour le bureau principal de réduire par le tirage au sort à trois par section le nombre des témoins et suppléants. Les candidats peuvent être témoins et suppléants.

Cinq jours avant l'élection, la liste des candidats est arrêtée par le bureau principal, puis affichée officiellement dans toutes les communes de l'arrondissement.

La loi s'occupe avec le plus grand soin de la formation des collèges électoraux, de la constitution des bureaux, de la convocation des électeurs et des opérations électorales.

Les électeurs se réunissent au chef-lieu de l'arrondissement administratif. Si le collège électoral ne se compose que de 600 électeurs, il se réunit en un seul bureau ; s'il en comprend un plus grand nombre, il se divise en sections formées par cantons, communes, ou fractions de communes les plus voisines entre elles. Aucune section ne peut avoir plus de 600 électeurs ni moins de 200. La répartition des électeurs en sections est faite par le commissaire d'arrondissement. C'est le président du tribunal de première instance qui préside le bureau principal. Les autres sections sont présidées par les juges ou suppléants d'après leur rang d'ancienneté et, au besoin, par les personnes que désigne le président du bureau principal parmi les électeurs qui ne sont pas fonctionnaires amovibles. Dix jours au moins avant l'élection, le président du tribunal convoque les présidents de sections et, en leur présence, tire au sort quatre scrutateurs et quatre suppléants pour chacune de ces sections. En cas d'empêchement, ces derniers sont tenus, sous peine d'amende,

d'en aviser le président de la section dans les quarante-huit heures. Le bureau est complété par l'adjonction d'un secrétaire désigné par le président. Sa composition est rendue publique trois jours avant l'élection. Dans les arrondissements où il n'y a pas de tribunal, c'est le juge de paix ou ses suppléants qui, par rang d'ancienneté, président, et pour les sections, ce sont les personnes choisies par le juge de paix parmi les électeurs dans les mêmes conditions que par le président. Les présidents des bureaux qui ne sont pas magistrats et les scrutateurs prêtent serment de recevoir fidèlement les suffrages et de garder le secret du vote. Il serait difficile, on le voit, d'édicter de plus minutieuses précautions pour assurer la sincérité de l'exercice du droit électoral et pour prévenir l'altération du scrutin.

La convocation des électeurs a lieu le deuxième mardi du mois de juin pour le remplacement des représentants et sénateurs sortants. En cas de vacance résultant de toute autre cause, le collège électoral est réuni dans le délai d'un mois.

Le législateur s'est efforcé de rendre libres et régulières les opérations électorales. A cet égard, sans entrer dans trop de détails, nous devons signaler la disposition qui concerne la confection des bulletins. C'est là une des particularités les plus originales et les plus curieuses de la loi belge. Ces bulletins sont divisés en colonnes et chaque nom est suivi d'une case dont on verra plus tard la destination; chaque colonne est également précédée d'une case. Les candidats qui se présentent ensemble et forment une liste complète sont portés dans une même colonne, par ordre alphabétique pour chaque chambre, en commençant par le sénat. La qualification de parti est inscrite en tête de chaque colonne; les candidats présentés isolément sont mentionnés par ordre alphabétique dans une colonne spéciale. Chaque colonne est imprimée en encre d'une couleur différente. S'il n'y a qu'une liste, elle est reproduite à l'encre noire au milieu du bulletin; s'il y en a deux, le bulletin est divisé en deux colonnes; celle de gauche, imprimée en bleu, est réservée aux candidats libéraux; celle de droite, imprimée en rouge, est affectée aux candidats catholiques. Si d'autres candidats se présentent sous une autre qualification ou sans qualification, leurs noms sont imprimés en noir dans une troisième colonne au milieu du bulletin. Avec de pareilles précautions, il semble difficile que toutes les opinions ne soient pas équitablement représentées dans le parlement. N'arriverait-on pas mieux cependant à ce résultat en adoptant le principe de la repré-

sentation proportionnelle des minorités au moyen soit du vote limité, soit du vote accumulé?

L'installation du local destiné à l'élection doit être conforme à certaines données spéciales prévues par le législateur. La salle est divisée en deux parties comprenant une salle d'attente séparée de la salle de vote par une cloison mobile, dont le milieu reste ouvert, et une salle de vote, le long de laquelle sont disposés autant de compartiments isolés, munis de pupitres, qu'il y a de fois 150 électeurs. Au milieu de cette pièce, le bureau est installé devant une table où se trouve placée l'urne électorale.

Les opérations électorales commencent à neuf heures du matin. L'appel des électeurs se fait par ordre alphabétique. Chacun d'eux vient recevoir des mains du président un bulletin plié en quatre et estampillé au verso d'un timbre marquant le numéro du bureau et la date de l'élection; il se rend directement dans l'un des compartiments où se trouvent affichées les instructions nécessaires; il y formule son vote, vient montrer au président son bulletin replié régulièrement, le timbre à l'extérieur, le dépose dans l'urne et sort de la partie de la salle où a lieu le vote. Si l'électeur veut donner son suffrage à tous les candidats d'une liste, il noircit, au moyen d'une estampille enduite d'encre grasse, le point blanc central de la case réservée en tête de la liste de ces candidats; s'il veut voter en faveur de candidats d'une ou de diverses listes, il noircit de même le point blanc central de la case qui se trouve à la suite du nom de chacun de ceux à qui il donne sa voix. Lorsqu'il n'y a qu'un membre du parlement à élire, l'estampille doit être apposée dans la case réservée au-dessus du nom du candidat pour lequel l'électeur veut voter [1]. Le secrétaire du bureau pointe sur la liste le nom de chaque électeur qui répond à l'appel. Après l'appel et le réappel, le scrutin est fermé.

Si tous les membres de la représentation nationale à élire ne sont pas nommés au premier tour de scrutin, le bureau dresse, en nombre double des candidats à nommer, la liste de ceux qui ont obtenu le plus de voix, et au jour fixé par l'arrêté de convocation du collège, il est procédé à un scrutin de ballottage entre ces candidats.

[1] Loi du 21 mai 1884. — Avant la mise en vigueur de cette loi, l'électeur, au lieu de noircir la case au moyen d'un tampon, y traçait une croix au moyen d'un crayon. Mais ce système fut jugé présenter de sérieux inconvénients. C'est pourquoi on y renonça.

Des dispositions pénales multipliées répriment la fraude, la corruption et les violences en matière électorale.

Cet ensemble de règles semblait de nature à satisfaire les exigences les plus sévères, et l'on aurait pu croire que pendant quelques années au moins le régime électoral serait demeuré immuable. Il n'en a rien été cependant. Le législateur belge, fidèle au précepte du poète que ce dernier, il est vrai, n'avait pas formulé pour les matières électorales, suivant, disons-nous, la règle que traçait Boileau :

Vingt fois sur le métier remettez votre ouvrage,

s'est efforcé de compléter et perfectionner encore son œuvre à certains points de vue. N'est-ce pas la preuve manifeste de la difficulté qu'une codification rencontre en de telles matières?

On s'était aperçu que, par suite de l'encombrement des rôles et des réclamations nombreuses dont elles étaient saisies, les députations provinciales étaient toujours en retard dans l'accomplissement de leur lourde tâche électorale. De plus, elles faisaient généralement preuve dans leur jurisprudence d'une regrettable partialité. Les lois du 29 juillet 1879 et du 15 mars 1880 ont eu pour but de remédier à ce fâcheux état de choses. Elles ont divisé la cour d'appel en sections, chargées de statuer sur les contestations en matière d'élections et donné aux parties la faculté de déférer à cette cour toute affaire qui ne serait pas terminée avant le 1er février de chaque année.

Jusqu'en 1884, la Belgique avait conservé aux militaires de tout grade en activité de service le droit de suffrage dont l'exercice, on le sait, est suspendu pour eux chez la plupart des peuples civilisés. Une loi du 26 avril de cette même année, sans toucher au vote des officiers, a restreint le droit électoral des sous-officiers, caporaux et soldats. Désormais, ces derniers ne peuvent prendre part aux élections tant qu'ils sont sous les drapeaux, mais cette interdiction ne s'applique pas aux employés de l'armée non soumis au service actif et seulement assimilés aux sous-officiers. Une restriction a été apportée aux droits des membres des communautés religieuses, sans doute en vue de prévenir de la part des électeurs nouveaux le choix prémédité de tel ou tel collège dans le but d'en changer la majorité. Les congréganistes nés en Belgique ne peuvent être inscrits que sur les listes électorales des communes où ils ont leur domicile d'origine; ceux nés à l'étranger de parents belges sont portés dans les communes où leurs parents étaient domiciliés au

moment où eux-mêmes ont quitté le pays; ceux enfin qui sont étrangers et ont été naturalisés sont inscrits là où se trouvait leur domicile à l'époque de leur naturalisation.

La loi modifie ensuite la désignation des scrutateurs et des suppléants pour chaque section, ainsi que la formation du bureau. Dorénavant, c'est parmi les conseillers communaux que ces scrutateurs et suppléants doivent être tirés au sort, et si le nombre de ces conseillers est inférieur à vingt, le président le complète par l'adjonction des électeurs les plus fortement imposés de la section. Dans le cas où, à l'heure fixée par l'élection, les scrutateurs et les snppléants font défaut, le président complète d'office le bureau avec le concours des plus forts contribuables. Quelques sanctions pénales enfin assurent l'exécution de la loi.

Une autre loi du 22 août 1885, a revisé les dispositions antérieures relatives à la détermination du cens et à la qualité de principal occupant des immeubles soumis aux impôts directs dont le payement constitue ce cens. Les prescriptions qu'elle contient ont eu pour but de mettre fin à certaines controverses, de prévenir certains abus, de rendre impossibles certaines fraudes. Étant donnée la longueur des développements que nous avons déjà consacrés aux lois électorales belges, nous ne saurions en donner une plus complète analyse.

Ainsi qu'on a pu le voir, cette législation, par ses modifications réitérées mêmes, témoigne du légitime désir que les pouvoirs publics belges éprouvent d'arriver autant que possible à la perfection législative. Ne pourrait-on pas leur reprocher le défaut de stabilité dans les lois qui au moins en apparence en est le résultat? C'est ce que tout d'abord on peut être tenté de faire, mais à la réflexion on est obligé de reconnaître que ce reproche serait injuste. Les lois étant, comme l'a dit Montesquieu, les rapports nécessaires qui dérivent de la nature des choses, il est certain que, pour légiférer d'une manière durable, il faut saisir sous son aspect véritable cette nature des choses que la faiblesse de l'humaine nature empêche trop souvent de connaître et d'approfondir, qui de plus est mobile et variable selon les circonstances, les mœurs et les nécessités politiques. On ne saurait donc faire un grief au législateur belge d'avoir, à de nombreuses reprises, remanié ses institutions électorales.

A-t-il réussi dans ses tentatives, et son œuvre a-t-elle actuellement un caractère de permanence et de durée plus grande que dans le passé? Si l'on en juge par le mouvement de l'opinion publique qui réclame aujourd'hui la revision de la constitution et l'extension du droit élec-

toral, il n'en est rien. Tandis qu'une partie du pays demande le suffrage universel, bon nombre d'esprits libéraux et prudents tout à la fois se contenteraient, pour l'obtention du droit de vote, d'un abaissement du cens de l'électorat et de l'éligibilité combiné avec un système d'occupation d'immeubles soit comme propriétaire, soit comme locataire, analogue à celui de la Grande-Bretagne et des Pays-Bas. C'est ce régime que préconise dans le rapport qu'elle a déposé la section centrale de la chambre des représentants.

Le Portugal, pour être un petit État, n'en a pas moins un libre et glorieux passé. Au moyen âge déjà, ce pays avait ses Cortès qui défendaient les libertés publiques contre le pouvoir royal, tandis que ses hardis marins colonisaient l'Asie et l'Afrique. Mais ces assemblées ne pouvaient trouver grâce devant la domination espagnole. Supprimées sous Philippe II, elles furent rétablies après la restauration de la maison de Bragance, plutôt à titre de corps consultants que de corps délibérants. Au commencement de notre siècle, après la chute de Napoléon Ier, en 1822, les Cortès décrétèrent une constitution basée sur la souveraineté du peuple et conférant à une assemblée unique des pouvoirs presque absolus. La réintégration du roi sur son trône eut pour conséquence la fin de ce régime, qui fut remplacé par une charte féodale. Avant sa mort en 1826, l'empereur du Brésil dom Pedro fit proclamer sa fille dona Maria reine de Portugal et promulgua une constitution plus libérale.

Cette constitution, successivement abolie et rétablie à diverses reprises dans la période de révolutions et de troubles politiques qui s'étend de 1827 à 1842, puis à cette dernière époque définitivement remise en vigueur, forme aujourd'hui la base du droit public portugais avec l'acte additionnel du 3 juillet 1852 qui l'a modifiée, avec les lois électorales de 1852 et 1859, celles des 3 et 8 mai 1878, enfin du 21 mai 1884 qui ont en grande partie abrogé l'état de choses antérieur.

Pour se rendre compte des progrès accomplis par la nation portugaise, il importe de rappeler les conditions précédemment exigées pour l'électorat. Sous l'empire de la loi du 30 septembre 1852, on ne pouvait avoir le droit de suffrage que si l'on justifiait de la possession d'un revenu de 100,000 reis (555 francs) provenant de biens-fonds, de capitaux, de valeurs commerciales ou industrielles, ou d'appointements pour un emploi inamovible. Il fallait, en outre, être majeur de vingt-cinq ans. On considérait comme ayant atteint cette majorité dès vingt et un ans,

les clercs des ordres sacrés, les hommes mariés, les officiers dans les armées de terre ou de mer, les gradués de l'université. Ces derniers étaient dispensés de tout cens électoral. Les gens de service étaient privés des droits électoraux. Les conditions pécuniaires imposées à l'électeur étaient si exorbitantes qu'on ne parvint pas à les maintenir longtemps. Une nouvelle loi du 24 novembre 1859 devait donner une assez large extension au droit de suffrage. Le cens fut abaissé à 1,000 reis de contributions directes payées par le propriétaire, à 50,000 reis d'impôts fonciers provenant d'immeubles loués, à 100,000 reis d'impositions prélevées sur la dîme d'intérêts ou sur les salaires et bénéfices des emplois municipaux et des établissements de bienfaisance.

Aux termes de la loi du 8 mai 1878, il suffit aujourd'hui pour être électeur d'avoir vingt-cinq ans révolus, de jouir de ses droits civils et politiques, de savoir lire et écrire ou d'être chef de famille. Les catégories de citoyens réputés majeurs pour l'électorat à vingt et un ans sont maintenues. On considère comme chefs de famille ceux qui vivent en commun avec un de leurs ascendants, descendants, oncles, frères ou neveux ainsi qu'avec leur femme et qui pourvoient aux charges de la famille. Ainsi, pour jouir du droit de vote, il n'y a plus de conditions pécuniaires. Le suffrage devient presque universel, et s'il demeure censitaire encore, le cens a un caractère *sui generis*, tout intellectuel, tout moral. Cette circonstance aurait pu nous faire hésiter à classer le Portugal parmi les pays soumis à un cens. Toutefois, nous devons l'y ranger, et ce avec d'autant plus de raison que l'éligibilité, ainsi que nous l'allons voir, est encore subordonnée à des conditions pécuniaires. Les gens de service sont toujours sous le coup d'une incapacité électorale, mais une exception est faite au profit des teneurs de livres et des commis des maisons de commerce, des serviteurs de la maison royale, des administrateurs des biens ruraux et des fabriques. Sont exclus du droit de vote les affranchis, les interdits et les individus contre lesquels une accusation a été admise par le jury et est passée en force de chose jugée.

Indépendamment des conditions requises pour l'électorat, il faut, pour être éligible, payer 4,000 reis d'impôts directs ou 20,000 reis de contributions foncières portant sur des propriétés louées. Ce cens si modeste ne paraît pas de nature à entraver les candidatures méritantes. La loi, du reste, en dispense tous ceux dont la situation implique une aptitude et des garanties suffisantes. Les bacheliers, les officiers des armées de

terre et de mer, les ministres du culte et tous les titulaires de diplômes d'instruction supérieure ou secondaire n'y sont pas assujettis.

Il y a incompatibilité entre le mandat législatif et les fonctions publiques autres que celles de ministre et de conseiller d'État, et les fonctionnaires élus sont provisoirement relevés de leurs charges pendant la durée de leur mandat.

Les députés sont élus pour quatre ans. Ils vérifient eux-mêmes leurs pouvoirs. Cette élection, le mode d'y procéder, les recours qu'elle comporte sont réglementés par la loi du 21 mai 1884. Le législateur portugais admet la représentation proportionnelle des minorités, et pour l'obtenir, il a recours tantôt au vote limité, tantôt au vote accumulé. Il ne se pique pas d'uniformité et de symétrie, ainsi qu'on en va juger. Le vote a lieu au scrutin de liste dans les circonscriptions ayant pour chefs-lieux les capitales des districts du continent et des îles adjacentes. Là où il y a trois députés à élire, les bulletins ne doivent porter que deux noms, s'il y en a quatre ou six à nommer, ils ne peuvent comprendre que trois ou quatre candidats au plus. Le scrutin est uninominal dans les autres circonscriptions.

A ces règles, il est fait exception pour les six députés qui obtiennent le plus grand nombre de voix sur le continent et les îles adjacentes. Ceux-là sont nommés par suffrages accumulés et leur élection est valable pourvu qu'ils réunissent cinq mille voix. L'ordre de préférence entre les diverses circonscriptions se détermine ainsi : l'élection faite par une circonscription plurinominale est préférée à celle qui émane d'une circonscription uninominale, et l'élection par une circonscription quelconque passe avant l'élection due aux suffrages accumulés.

La législation électorale de Portugal ne manque donc pas d'originalité. Son système de représentation proportionnelle surtout, avec cette combinaison du vote limité et du vote accumulé, est de nature à attirer l'attention. C'est, croyons-nous, la première fois que le principe de l'unité de collège, jadis préconisé en France par Émile de Girardin, reçoit une application, application partielle à la vérité, puisque le nombre des députés appelés à en profiter se trouve restreint à six, mais néanmoins fort intéressante.

On sait que la monarchie sarde, qui devait devenir si rapidement le royaume d'Italie, n'a pratiqué le régime constitutionnel qu'à partir du 4 mars 1848, date de la promulgation du statut par Charles-Albert. Cette constitution n'avait pas réglementé le droit de suffrage, laissant à

la législation ordinaire le soin d'en déterminer les conditions. Une loi du 20 novembre 1859, dont les dispositions furent ensuite étendues aux provinces annexées par une autre loi du 17 décembre 1860, a organisé l'électorat.

Bien qu'elle soit abrogée aujourd'hui, cette législation, qui a régi l'Italie pendant plus de vingt années, a eu trop d'importance pour ne pas être de notre part l'objet d'une analyse sommaire. L'électorat politique était subordonné aux conditions suivantes : avoir vingt-cinq ans révolus, savoir lire et écrire, et payer en contributions directes un cens de 40 lires. Mais plus libérale que le régime français du gouvernement de Juillet, la loi admettait des équipollents, des dispenses partielles ou totales en faveur des citoyens qui présentaient de suffisantes garanties au point de vue pécuniaire, professionnel et intellectuel. Ainsi, étaient admis à jouir du droit de suffrage les industriels et commerçants payant un loyer qui variait de 200 lires à 600 lires selon les localités, et les individus possédant 600 lires de rente sur l'État depuis cinq ans. Les capitaines de navire et les chefs d'atelier, dirigeant trente ouvriers au moins, étaient électeurs s'ils payaient la moitié du cens ou du loyer fixés. Enfin, on dispensait de tout payement d'impôts les membres des académies et des chambres d'agriculture et de commerce, les professeurs, les fonctionnaires civils et militaires, les personnes ayant obtenu les hauts grades universitaires, les procureurs, notaires, agents de change et médecins. Pour être éligible, il fallait être âgé de trente ans et réunir d'ailleurs les autres conditions exigées pour l'électorat. Nous parlerons plus loin des incapacités et des incompatibilités électorales qui n'ont guère été modifiées par la nouvelle législation.

Ce régime électoral a donné à l'Italie des parlements qui se sont montrés à la hauteur de leur mission et ont su achever et consolider son unité nationale depuis 1859 jusqu'en 1882. Mais il est dans la nature des peuples de tendre chaque jour au développement de leurs institutions comme dans celle des individus de rechercher l'amélioration de leur sort. Tous les partis n'avaient pas tardé à reconnaître qu'une législation qui n'attribuait le droit de vote qu'à environ 600,000 citoyens reposait sur une base trop étroite, et depuis longtemps déjà, dans le but de l'élargir, des projets de réforme avaient été successivement présentés ou élaborés en 1864 par M. Crispi, en 1872 et 1873 par M. Cairoli, alors députés, en 1876 par une commission extra-parlementaire, en 1879 et 1880 par MM. Depretis et Cairoli, présidents du conseil. Ces

divers travaux législatifs devaient aboutir aux lois des 22 janvier et 2 mai 1882 destinées à assurer l'extension du vote qui, selon l'expression du roi Humbert lui-même, donnerait une expression plus complète de la volonté nationale.

Le législateur italien a atteint son but, tout permet de le croire, puisque le nombre des citoyens investis du droit de suffrage dépasse maintenant deux millions. On peut juger du reste des progrès accomplis par l'examen des nouvelles conditions requises pour l'électorat. Il faut être Italien de naissance ou par naturalisation, jouir de ses droits civils et politiques, être âgé non plus de vingt-cinq ans comme autrefois, mais seulement de vingt et un ans accomplis; avoir six mois de domicile, savoir lire et écrire, justifier avoir satisfait à l'examen prescrit par la loi sur les matières comprises dans le cours élémentaire obligatoire, payer enfin en impôts directs royaux ou provinciaux un cens de 19 lires 80. Mais la taxe payée sur les titres assimilés à la rente n'est comprise dans ce cens que sauf justification de la possession non interrompue de ces titres durant cinq ans.

Par mesure transitoire, on a admis à l'électorat ceux qui prouvent qu'avant la mise en vigueur de la loi sur l'enseignement obligatoire ils ont passé avec succès l'examen de la seconde classe élémentaire dans les écoles publiques, et pendant deux ans, à partir de la promulgation de la loi, ceux qui n'ayant pas rempli la condition susénoncée forment une demande d'inscription sur la liste électorale écrite et signée de leurs mains devant deux témoins et un notaire qui atteste en la forme authentique qu'il a vu écrire et signer cette demande en sa présence et en celle des témoins.

L'équivalence au cens des prestations pécuniaires qui résultent de diverses conventions a été admise par la nouvelle loi; et c'est de toute justice, car ceux qui se trouvent dans la situation qu'elle prévoit offrent, au point de vue électoral, des garanties au moins aussi fortes que les citoyens qui payent 19 lires 80 d'impôts. Ces dispositions ont une grande analogie avec celles de la législation anglaise, ainsi qu'on peut s'en rendre compte. Sont électeurs dans ces conditions : les locataires de biens ruraux, quand ils en dirigent personnellement la culture et payent un loyer d'au moins 500 lires; les preneurs d'un fonds rural, lorsque le contrat renferme une clause de participation dans le produit, quand l'exploitation personnellement dirigée par eux en qualité de colons partiaires est frappée d'un impôt direct de 80 lires y compris la surtaxe pro-

vinciale. Il en est de même de ceux qui prennent personnellement à bail une exploitation avec une stipulation soit de loyer payable en espèces, soit de loyer dont une partie s'acquitte en espèces et une autre partie en nature, quand le fond lui-même est frappé d'une contribution directe de 80 livres au moins, surtaxe provinciale comprise. Le droit de suffrage appartient également aux citoyens qui payent pour leur maison d'habitation et pour leurs ateliers, magasins ou boutiques de commerce, d'art ou d'industrie ou pour leur seule maison d'habitation, un loyer gradué d'après une échelle ascendante et proportionnelle au chiffre de la population de 150 à 400 lires.

De nombreuses catégories d'électeurs dont la situation implique une présomption suffisante de capacité et les garanties requises pour l'exercice du droit de suffrage sont complètement dispensées du cens. C'est ainsi que la loi admet à l'électorat les membres titulaires des académies des sciences, des lettres et des arts constituées depuis plus de dix ans, les membres des chambres de commerce et des arts, les présidents, directeurs des associations agricoles et des comices agricoles, ainsi que ceux qui font partie de leurs conseils de direction. Il en est de même des délégués et surintendants scolaires, des professeurs et maîtres de tout grade munis de leur certificats ou simplement reconnus aptes à l'enseignement dans les écoles et instituts publics ou privés, des présidents, directeurs ou recteurs de ces instituts et écoles, des ministres des cultes. L'exemption de toute condition pécuniaire s'applique aussi à ceux qui ont acquis un grade académique ou un autre grade équivalent dans une des universités ou dans un des instituts supérieurs du royaume, aux procureurs près les tribunaux ou les cours d'appel, aux notaires, experts, géomètres, aux pharmaciens et vétérinaires, aux officiers de la marine marchande, aux agents de change et courtiers légalement autorisés, à ceux qui ont obtenu le certificat de secrétaire communal.

Jouissent encore de la même prérogative les personnes qui sont pourvues de la licence de lycée de gymnase, de la licence technique professionnelle ou magistrale et qui ont satisfait à l'examen du premier degré dans un institut ou dans une école publique d'enseignement secondaire ou technique, normale, magistrale, militaire, maritime, agricole, industrielle, commerciale, d'arts et métiers, de beaux-arts, de musique et, en général, dans tout institut ou école publique du degré supérieur ou élémentaire, soit gouvernemental, soit assimilé, reconnu ou approuvé par l'État. Sont également électeurs ceux qui, ayant servi effectivement

dans l'armée pendant deux ans, ont été exonérés de la fréquentation de l'école régimentaire comme étant suffisamment instruits ou qui l'ont suivie avec profit. Il serait difficile, on le voit, de mieux encourager l'instruction, et le législateur italien, en lui assurant ces larges avantages, prouve suffisamment qu'il y attache un grand prix et la considère comme un des éléments constitutifs du titre de citoyen.

Mais il est d'autres capacités, d'autres aptitudes dont la loi devait tenir compte. Elle attribue donc le droit de suffrage sans aucune condition pécuniaire aux membres des ordres de chevalerie du royaume, aux individus qui, pendant un an au moins, ont rempli les fonctions de conseillers provinciaux ou communaux, de juges de paix ou de suppléants, de vice-préteurs communaux, d'huissiers adjoints à l'autorité judiciaire. La même faveur est accordée à ceux qui, durant une année au moins, ont été présidents ou directeurs de banques, caisses d'épargne, sociétés anonymes ou en commandite, sociétés coopératives, sociétés de secours mutuels, de crédit mutuel ou d'administration de fondations pieuses. Le droit de vote est en outre conféré aux employés en activité de service depuis au moins un an avant leur inscription sur les listes électorales, ou mis à la retraite, de la maison royale, des bureaux du Parlement, des ordres royaux de chevalerie, des provinces, des communes, des fondations pieuses, des académies ou corporations dont il a été parlé ci-dessus, des institutions publiques de crédit, de commerce, d'industrie et des caisses d'épargne.

Le législateur du reste, loin de restreindre l'électorat à ceux dont les emplois se rattachent à des institutions publiques, l'a étendu à ceux qui en exercent dans des établissements privés, dans les sociétés d'assurances, de chemins de fer, de navigation et même aux chefs d'ateliers industriels qui ont d'une manière constante au moins dix ouvriers sous leurs ordres par jour. Les huissiers de bureau, les domestiques et les individus qui se livrent à un travail manuel ne sont pas, il est vrai, assimilés à des employés. Mais il n'en est pas moins constant que la loi fait une large part au travail et qu'elle a su intéresser à la gestion des affaires publiques, en lui donnant le droit de suffrage, une catégorie considérable de citoyens qu'en France le régime électoral de la monarchie de Juillet avait eu le tort de laisser à l'écart.

L'armée, les individus qui ont mérité certaines distinctions sont également aptes à voter. Mais les officiers et les sous-officiers en activité de service ou qui sont sortis avec leur grade de l'armée ou de la marine ne

peuvent exercer leur droit électoral que lorsqu'ils ne sont pas sous les drapeaux, qu'il s'agisse du service de l'État, des provinces ou des communes. Cette restriction est inapplicable aux citoyens décorés de la médaille d'or ou d'argent, à ceux qui ont obtenu la médaille des Mille, ou qui, par brevet spécial, sont autorisés à porter la médaille commémorative des guerres de l'indépendance italienne. Le courage civil et militaire, les mérites les plus variés reçoivent ainsi une légitime récompense.

Pour assurer la dignité du scrutin et les garanties requises pour l'émission du vote, le législateur a exclu du droit électoral les faillis, tant que dure l'état de faillite, ceux qui sont en état d'interdiction ou d'incapacité légale par suite de leur infirmité d'esprit et les individus recueillis dans des établissements de charité ou qui sont habituellement à la charge des institutions publiques de bienfaisance et des congrégations charitables. Il a également déclaré indignes de voter les condamnés à des peines criminelles ou à des peines correctionnelles pour vol, recel frauduleux d'objets volés, escroqueries, appropriation du bien d'autrui et fraudes de toute espèce prévues par le code pénal, ainsi que pour délit contre les bonnes mœurs, délits de faux, de faux témoignage et de diffamation. Cette dernière disposition mérite de retenir l'attention; la privation du droit électoral édictée contre ceux qui diffament leurs concitoyens est éminemment protectrice des réputations et des intérêts privés, qui trop souvent n'ont, dans d'autres pays, que des moyens de défense insuffisants. A côté de ces incapacités permanentes, la loi en crée d'autres exclusivement temporaires. Les condamnés pour défaut de moyens d'existence, vagabondage ou mendicité, ne peuvent voter pendant l'année qui suit l'expiration de leur peine.

Les conditions nécessaires pour l'éligibilité consistent à avoir trente ans accomplis et à jouir des droits civils et politiques requis pour l'électorat. Aucun cens spécial n'est exigé. Toutefois, certaines incompatibilités ont été édictées: en principe, les fonctions publiques et le mandat législatif sont incompatibles, sauf d'assez nombreuses exceptions. Ne peuvent non plus être élus les ecclésiastiques ayant charge d'âmes ou juridiction avec obligation de résidence, les membres des chapitres, les syndics et les membres des députations provinciales dans les collèges où ils exercent au moment de l'élection leurs fonctions administratives.

La loi admet la permanence des listes électorales et entoure leur confection de toutes les garanties de sincérité et d'impartialité néces-

saires. Les inscriptions et radiations sont opérées par la junte municipale; les réclamations contre ses décisions sont portées devant le conseil communal en premier ressort, puis soumises en appel à une commission provinciale composée du préfet, du président du tribunal du chef-lieu et de trois conseillers provinciaux élus par le conseil.

Le vote a lieu au scrutin de liste, et toutes les précautions sont prises pour prévenir et réprimer les fraudes électorales qui peuvent se produire. En cas de ballottage, les seuls concurrents qui ont obtenu le plus de voix sont admis à y concourir, et il n'y a pas, comme en France, possibilité d'élire d'autres candidats. Les circonscriptions électorales nomment de trois à cinq députés, à l'exception de deux provinces, qui n'en élisent que deux. Ces députés sont désignés pour cinq ans. En vue d'assurer, dans une mesure fort restreinte, il est vrai, la représentation proportionnelle des différentes fractions du corps électoral, la loi a organisé le vote *limité* dans les collèges qui ont cinq députés à élire. De la sorte, chaque électeur ne nomme que quatre députés. Si le principe est bon, on se demande pourquoi il n'est pas appliqué d'une façon plus générale. Peut-être n'y aurait-il pas lieu d'adopter ce mode d'élection dans les circonscriptions qui ne comptent que deux députés à élire, de peur d'arriver ainsi à une expression de la volonté nationale qui ne serait pas d'une parfaite exactitude. Mais pourquoi ne pas admettre le vote limité là où il y a trois députés à nommer? Quoi qu'il en soit, ce timide essai de représentation proportionnelle mérite d'être signalé à ceux qui estiment que l'écrasement des minorités par une majorité prépondérante ne saurait être en harmonie avec un véritable et sérieux régime parlementaire.

La loi italienne, ainsi qu'on a pu s'en rendre compte, est dans la voie du progrès. Son libéralisme s'élargira sans doute encore au fur et à mesure que l'éducation politique de la nation se développera, et tout permet de supposer que dans la première partie du XXe siècle, elle arrivera à la dernière période de son évolution, au suffrage universel.

La Roumanie est un des plus jeunes États constitutionnels de l'Europe. Soumise d'abord à la domination directe de l'empire ottoman, puis, sous le nom de Moldo-Valachie, à son protectorat plus ou moins effectif, elle a été élevée au rang de royaume indépendant par le traité de Berlin de 1878. La constitution de 1866, combinée avec celle du 20 juin 1884, les lois électorales de 1866, du 22 avril 1878 et du 20 juin 1884 forment aujourd'hui les éléments du droit public de ce pays.

Le pouvoir législatif se partage en deux branches : un sénat composé de quelques membres de droit et de membres élus à raison de deux par district, et une chambre des députés.

L'électorat pour le sénat est subordonné aux conditions suivantes : La qualité de Roumain ou de naturalisé, l'âge de vingt et un ans, l'obligation d'être domicilié dans la circonscription où l'on vote, le payement d'un cens dont l'importance varie selon le collège où a lieu l'élection.

Il y a, en effet, deux collèges électoraux par district. Le premier est celui dont font partie les personnes qui possèdent un revenu foncier rural ou urbain d'au moins 2,000 francs et celles que la loi dispense de toute condition pécuniaire. Ce sont les anciens présidents ou vice-présidents des assemblées législatives ou ceux qui en exercent actuellement les fonctions, les sénateurs et députés qui ont fait partie de deux législatures, les généraux, colonels ou assimilés, les anciens ministres ou représentants diplomatiques du pays et les personnes qui occupent encore cette situation. La même faveur est accordée aux anciens membres des cours d'appel, de la cour de cassation et à ceux qui sont actuellement en fonctions, aux porteurs de diplômes de docteur ou de licencié en n'importe quelle spécialité qui ont exercé leur profession pendant six ans, enfin aux membres de l'Académie roumaine. Une large part est ainsi faite aux capacités et à toutes les aptitudes.

Le second collège comprend tous les électeurs directs des villes et des communes rurales qui jouissent d'un revenu foncier rural ou urbain de 800 francs à 2,000 francs, ainsi que les commerçants et industriels ayant une patente de première ou deuxième classe. Des dispenses de cens sont accordées à ceux qui possèdent un diplôme de docteur ou un titre équivalent émanant d'une école spéciale supérieure, aux licenciés en droit, ès lettres, ès philosophie, ès sciences, ainsi qu'aux magistrats anciens ou actuels dont les fonctions ont duré six ans. Il en est de même pour les ingénieurs, architectes, pharmaciens et médecins, vétérinaires diplômés, pour les professeurs des écoles urbaines de l'État ou des écoles secondaires reconnues par l'État et pour les individus qui sont pensionnés jusqu'à concurrence de 1,000 francs.

Le premier collège élit deux sénateurs par district; le second n'en nomme qu'un seul, si ce n'est dans certains districts déterminés, où il en doit élire deux. Aux sénateurs choisis par les collèges électoraux s'adjoignent deux autres sénateurs nommés, l'un par l'université de Jassy, l'autre par l'université de Bucharest.

Pour être éligible au sénat, il faut être Roumain de naissance ou naturalisé, jouir de ses droits civils et politiques, avoir quarante ans révolus et posséder un revenu dûment justifié de 800 ducats (9,600 francs). De nombreuses exemptions de cens sont, du reste, accordées. Ne sont soumis à aucune condition pécuniaire, les présidents et vice-présidents d'une assemblée législative, les anciens députés ou sénateurs qui ont siégé dans deux législatures, les généraux, les colonels démissionnaires ou en disponibilité ou ceux qui leur sont assimilés, les anciens ministres ou agents diplomatiques ou ceux qui sont encore en activité. Il en est de même des anciens magistrats de cours d'appel qui ont rempli leurs fonctions pendant trois années, des présidents, procureurs généraux près des cours, des procureurs généraux, présidents, conseillers à la cour de cassation en fonctions pendant une année, des diplômés comme docteurs ou licenciés qui ont exercé leur profession durant six ans et des membres de l'académie roumaine.

Le mandat de sénateur est incompatible avec toutes les fonctions administratives, financières ou fiscales et les charges relevant du pouvoir, à l'exception de celles de ministre. Cette incompatibilité cesse par suite de révocation ou de démission donnée trois jours avant la convocation des collèges électoraux. Les moines ne peuvent être élus aux deux chambres législatives.

Les cas d'incapacité et d'indignité sont les mêmes pour l'électorat et l'éligibilité. Les domestiques à gages, les mendiants, les individus interdits judiciairement, les faillis non réhabilités sont incapables d'exercer le droit électoral. La loi considère comme indignes les condamnés pour crime, les personnes privées de leurs droits civils, celles qui tiennent des maisons de prostitution ou de jeux de hasard, enfin les individus condamnés pour certains délits déterminés.

La chambre des députés est élue pour quatre ans et soumise au renouvellement intégral. Ses membres sont nommés dans chaque district par trois collèges dont les deux premiers votent au suffrage direct et le troisième au scrutin à deux degrés. Cette singulière combinaison s'explique peut-être par les différences considérables qui existent entre le cens que payent les deux premières catégories d'électeurs et celui qui incombe à la troisième.

Le premier collège comprend tous ceux qui, réunissant les autres conditions exigées par la loi, ont un revenu foncier rural ou urbain d'au moins 1,200 francs. Dans le deuxième collège sont admis les citoyens

qui ont leur domicile et leur résidence dans les villes et payent à l'État un impôt annuel direct, de quelque nature qu'il soit, d'au moins 20 francs. Ce cens est modique et néanmoins on en exempte tous les individus qui exercent une profession libre, les officiers en retraite, les pensionnaires de l'État et ceux qui ont terminé leur cours d'enseignement primaire. Le troisième collège se compose de ceux qui ne sont pas électeurs dans les autres collèges et payent un impôt, si faible qu'il soit. Mais les électeurs de ce collège qui jouissent d'un revenu foncier rural de 300 francs et au-dessus et qui savent lire et écrire peuvent voter à leur gré, ou directement pour le député au chef-lieu, ou indirectement pour le délégué dans leur commune, avec les électeurs qui ne savent ni lire ni écrire et qui n'ont pas le cens exigé. Ce droit de suffrage direct sans aucune condition de cens est conféré aux maîtres d'école de village et aux prêtres.

Le premier collège élit deux députés par district, à l'exception toutefois de quelques districts qui en nomment un plus grand nombre. Le second collège désigne de un à neuf députés, selon les districts, tandis que le troisième n'en élit qu'un seul, sauf dans huit districts où il en est nommé deux.

Pour l'éligibilité à la chambre des députés, les conditions requises sont d'être Roumain ou naturalisé, d'être domicilié en Roumanie, de jouir des droits civils et politiques, d'avoir vingt-cinq ans accomplis et de réunir les autres garanties exigées pour l'électorat. Les incompatibilités et indignités sont les mêmes que pour le sénat.

La permanence des listes électorales est le principe qu'adopte, comme beaucoup d'autres, la législation roumaine. Il y a lieu de signaler une disposition qui ne manque pas d'originalité et a été édictée en vue de leur conservation; l'original de ces listes est inscrit dans un registre spécial numéroté, cousu et scellé. Les réclamations contre la composition des listes sont adressées au conseil communal; les décisions de celui-ci sont déférées au tribunal de district, dont les jugements peuvent être l'objet d'un pourvoi devant la cour de cassation.

La loi s'occupe ensuite des opérations électorales. Dans cet ordre d'idées, nous n'indiquerons que les règles et les particularités pouvant offrir un intérêt spécial. Qu'il s'agisse de l'élection des sénateurs ou de celle des députés, on procède de la même manière. Lorsque le nombre des électeurs excède mille, les collèges de districts sont divisés en sections. Les bureaux électoraux sont présidés par les premiers prési-

dents, présidents et conseillers de cours d'appel, présidents et membres des tribunaux dont le nom est tiré au sort par les premiers présidents des cours et des tribunaux. Nous ne connaissons pas de loi électorale, sans en excepter la loi belge, qui donne à la magistrature un rôle aussi prépondérant en matière d'élection. En général, elle n'est guère mêlée à la surveillance et à la direction du vote. Cependant, on sait qu'en France, c'est le président du tribunal du chef-lieu du département qui préside le bureau des élections sénatoriales.

Le vote est secret, et ce secret même est prescrit sous l'énergique sanction de la nullité.

Les bulletins de vote sont établis sur papier blanc ayant la dimension uniforme de dix centimètres de longueur sur dix de largeur. Les nom et prénoms du candidat doivent être imprimés en caractères noirs au milieu du bulletin. Tous les bulletins du même candidat doivent obligatoirement être uniformes, autant au point de vue du papier qu'en ce qui concerne les caractères et leur disposition.

La loi se termine par des pénalités destinées à assurer l'indépendance du vote et la sincérité des élections, et à prévenir les fraudes et les troubles qui peuvent se produire au cours des opérations électorales.

Telle est cette législation roumaine avec son cens varié, ses larges dispenses de conditions pécuniaires, cette combinaison du scrutin à deux degrés et du suffrage direct qui lui constituent une physionomie à part. Certes, il est peu de lois censitaires qui soient, en somme, aussi libérales.

Mais ce n'est pas seulement en Europe que la race latine compte des rejetons. Les républiques espagnoles de l'Amérique, séparées de la mère patrie depuis bientôt trois quarts de siècle, se sont donné des institutions politiques et électorales qui, à beaucoup d'égards, en dépit des révolutions dont ces pays ont été fréquemment le théâtre, méritent d'être attentivement étudiées. C'est ce que nous allons faire pour les plus importants de ces États qui admettent le suffrage censitaire et direct.

La Bolivie a conquis son indépendance contre l'Espagne en 1824. Réunie tout d'abord au Pérou, elle s'est formée dès 1825 en État autonome, avec une constitution qui a régi le pays pendant plus de cinquante ans, et a été remplacée par celle du 14 février 1878.

Aux termes de la législation en vigueur, il faut, pour avoir le titre d'électeur, être Bolivien de naissance ou naturalisé, avec une résidence de cinq ans sur le territoire de la République, avoir vingt et un ans accomplis, si l'on est célibataire, ou dix-huit ans, si l'on est marié,

savoir lire et écrire et posséder une propriété ou un revenu de 200 *pesos fuerte* (1,000 francs) ne provenant pas de services rendus comme domestique, et enfin être inscrit sur le registre civique. On remarquera les avantages que la loi bolivienne assure au mariage. C'est là une disposition aussi morale qu'équitable; ceux, en effet, qui ont fondé une famille, présentent, au point de vue social, plus de responsabilité et de garanties que ceux qui vivent dans le célibat. La nécessité où l'on est de savoir lire et écrire pour l'admission à l'électorat est un encouragement à l'instruction primaire et un moyen d'éviter ces substitutions de bulletins entre les mains des illettrés, à l'aide desquelles on altère parfois la sincérité du scrutin.

Indépendamment des conditions qu'il doit remplir comme électeur, le candidat à la députation doit être Bolivien de naissance, avoir vingt-cinq ans d'âge, jouir d'un revenu de 400 *pesos fuerte* (2,000 francs), et n'avoir jamais encouru aucune condamnation corporelle.

Sont exclus du droit de vote les Boliviens naturalisés en pays étranger, les condamnés à une peine corporelle, tant qu'ils ne sont pas réhabilités, les membres du clergé régulier. Cette disposition a peut-être pour but de désintéresser les prêtres de la politique, mais le remède semble bien cruel, car en somme, pour être ecclésiastiques, ils n'en sont moins citoyens intéressés à la bonne gestion des affaires publiques. Les fous, les idiots, les vagabonds qualifiés, les gens habituellement adonnés à l'ivrognerie, les individus auxquels la justice a enlevé leurs droits de citoyen, les débiteurs de l'État, les soldats, les caporaux et sergents de l'armée permanente encourent également l'incapacité électorale.

Le mandat de député est incompatible avec les fonctions civiles, ecclésiastiques et militaires à appointements fixes et éventuels.

Les députés sont élus pour quatre années avec renouvellement par moitié tous les deux ans.

Le sénat se compose de deux sénateurs par chaque département, élus dans une forme spéciale indiquée par la loi électorale. Les conditions requises pour l'électorat, les incapacités électorales, les incompatibilités sont les mêmes que celles relatives à l'élection des députés. Il en est différemment en ce qui touche l'éligibilité au sujet de laquelle la loi se montre plus exigeante pour l'âge, le domicile, les antécédents et le cens. On ne peut être élu sénateur que si l'on a trente-cinq ans accomplis, si l'on réside sur le territoire bolivien depuis quatre ans, si l'on n'a pas été condamné correctionnellement et si l'on jouit d'un revenu de 800 *pesos*

fuerte (4,000 francs), provenant soit d'une propriété immobilière, soit d'une profession.

Les listes électorales sont permanentes. Les réclamations sont portées devant les conseils municipaux des chefs-lieux de département ou devant les juntes des districts judiciaires qui statuent sans recours possible. On peut se demander si cette disposition n'expose pas bien souvent les réclamants à être les victimes des erreurs et des passions locales.

Les opérations électorales ne présentent qu'une particularité intéressante à noter. Le vote se fait au moyen d'un bulletin où l'électeur inscrit, sur une table séparée, mais en vue du bureau électoral, le nom du candidat auquel il veut donner son suffrage. De la sorte, on évite ces substitutions de bulletins opérées au dernier moment qui se produisent quelquefois et l'on acquiert la preuve que la condition de savoir lire et écrire est bien remplie par le citoyen qui vote.

La Colombie s'est détachée de l'Espagne en 1818. Après la proclamation de son indépendance, elle s'est donné une constitution libérale qui, revisée dans un sens ultra-conservateur en 1845, modifiée à un point de vue démocratique en 1850, a été remplacée par un nouveau pacte constitutionnel le 4 août 1886. Le caractère fondamental de cette constitution, c'est d'être centralisatrice et unitaire, alors qu'autrefois le pays formait une république fédérative de neuf États. Elle admet deux chambres législatives, la chambre des représentants et le sénat, élues dans des conditions différentes que nous devons examiner.

Pour être électeur, il faut jouir de tous les droits de citoyen, c'est-à-dire être Colombien, majeur de vingt et un ans, exercer une profession, un art ou un emploi, avoir une occupation licite ou d'autres moyens légitimes ou connus d'existence. C'est bien là un cens, quoique les conditions pécuniaires exigées soient indéterminées dans leur quotité. L'éligibilité aux fonctions de député implique un âge supérieur à vingt-cinq ans et l'absence de condamnation pour un délit entraînant une peine corporelle.

L'exercice des droits électoraux est suspendu pour les aliénés, les interdits, les individus en état d'ivresse habituelle et pour ceux contre lesquels a été ouverte une information criminelle. Sont frappés d'incapacité électorale, les personnes qui prennent du service chez une nation ennemie, ceux qui participent à un soulèvement contre un peuple ami, les individus condamnés à une peine afflictive et ceux qui ont été destitués d'un emploi public.

Les représentants sont élus pour quatre ans à raison d'un par 50,000 habitants.

Le sénat est nommé pour six ans et renouvelable par tiers. Chaque département y est représenté par trois sénateurs. Les conditions requises des électeurs sénatoriaux sont les mêmes que celles qui sont nécessaires pour l'élection des représentants. Mais les conditions d'éligibilité sont modifiées; pour pouvoir devenir sénateur, il faut être Colombien de naissance, jouir de ses droits civiques, avoir plus de trente ans et posséder un revenu d'au moins 1,200 piastres, provenant, soit de propriétés, soit de l'exercice d'une profession honorable.

Des dispositions communes aux représentants et aux sénateurs déclarent leur mandat incompatible avec toutes les fonctions publiques, excepté celles de secrétaire d'État, d'agent diplomatique et de chef militaire en temps de guerre. Il est interdit aux membres du congrès de passer soit par eux-mêmes, soit par des intermédiaires, aucun contrat à titre onéreux avec le gouvernement.

Telle est, dans ses traits principaux, la législation électorale de la Colombie. Nous avons cependant à signaler encore une particularité, assez rare dans les législations contemporaines et que nous n'avons pas relatée ci-dessus afin de mieux la mettre en relief à cette place. En même temps que les sénateurs et les députés sont élus, on leur nomme à chacun deux suppléants. Est-ce par crainte d'une agitation électorale trop souvent renouvelée, est-ce dans le but de maintenir les deux branches du pouvoir législatif au même niveau d'opinions politiques pendant leur durée légale que l'on procède ainsi? Il importe peu; cette pratique n'est peut-être pas mauvaise. On sait d'ailleurs que les représentants des grandes assemblées révolutionnaires françaises, la Constituante et la Convention, étaient pourvus chacun d'un suppléant.

La République de l'Équateur depuis 1816, époque à laquelle elle a été affranchie du joug espagnol par le grand Bolivar, a été souvent en proie à la guerre civile et aux troubles politiques. C'est assurément moins par la faute de ses institutions que par celle des ambitieux sans scrupule qui se disputaient le pouvoir qu'a pu se produire ce désastreux état de choses. Sa législation électorale notamment n'est pas plus mal conçue sous certains rapports que celle de nombre d'autres peuples. Elle donne aux aptitudes intellectuelles, aux garanties morales les droits qu'elles peuvent légitimement revendiquer. Il faut pour être admis à l'électorat en ce qui concerne le sénat et la chambre des députés, être Équatorien,

et par une réminiscence des conditions confessionnelles qui ne sont plus de notre temps, appartenir au culte catholique, en outre savoir lire et écrire, être marié ou âgé de vingt et un ans révolus, posséder en rentes ou en biens-fonds un capital de 200 piastres (1,000 francs) et enfin faire partie de la paroisse où a lieu l'élection. L'exercice du droit électoral est suspendu pour affiliation à une société prohibée par l'Église, ce qui à notre époque d'institutions sécularisées ne laisse pas d'étonner. La même suspension est encourue pour interdiction judiciaire, paresse, vagabondage, proxénétisme, entreprise de maison de jeu, folie ou imbécillité, poursuite pour crime puni de peines corporelles ou infamantes, faillite non suivie de réhabilitation. Des incapacités électorales frappent les citoyens entrés au service d'une nation étrangère ou qui se font naturaliser en pays étranger, les individus convaincus de banqueroute frauduleuse, ceux qui ont vendu leur vote ou acheté celui d'un autre, ceux enfin qui ont été condamnés à des peines corporelles et infamantes.

Les conditions de l'éligibilité diffèrent selon qu'il s'agit de la chambre des députés ou du sénat. Pour être élu député, il suffit d'avoir le droit de vote et d'être âgé de vingt ans révolus, tandis que pour être nommé sénateur, il faut avoir trente-cinq ans et posséder une propriété foncière d'une valeur libre de 4,000 piastres (20,000 francs), ou un revenu annuel de 500 piastres provenant d'une profession ou industrie quelconque. Cette majorité de vingt ans pour l'éligibilité à la députation présente-t-elle toutes les garanties nécessaires pour la bonne gestion des affaires publiques? On peut en douter sans se montrer impertinent vis-à-vis des Équatoriens.

La chambre des députés est nommée pour six ans et se renouvelle par tiers tous les deux ans. Le mandat des sénateurs dure neuf années et la haute assemblée est renouvable par tiers tous les trois ans.

Il y a incompatibilité entre le mandat de sénateur, celui de député et les fonctions de magistrat de l'ordre judiciaire et de conseiller d'État. Le vote est secret. Les règles concernant les opérations électorales n'offrent aucune particularité digne d'être remarquée.

Le Guatemala est actuellement régi par une constitution de 1851, modifiée en 1859. Le pouvoir législatif s'y compose d'une chambre des représentants élue par le suffrage direct et d'un conseil d'État ou première chambre dont les membres sont en partie choisis par les représentants et en partie désignés par le président de la République.

La chambre des représentants est élue pour quatre ans et soumise un

renouvellement intégral. Pour être électeur, il faut être citoyen guatémalien, domicilié dans la circonscription où a lieu l'élection, avoir dix-huit ans accomplis ou être marié; savoir lire et écrire, avoir un revenu de 1,000 piastres (5,000 francs) ou jouir d'un revenu indépendant provenant d'une profession ou industrie quelconque. Sont dispensés de toute condition pécuniaire ou autre, les chefs ouvriers ayant un atelier au chef-lieu du district électoral, les gouverneurs, maires, adjoints ou officiers municipaux. Il suffit pour l'éligibilité d'être citoyen guatémalien, d'avoir vingt et un ans révolus, de savoir lire et écrire et de n'encourir aucune incapacité électorale.

Ces incapacités s'appliquent aux interdits, aux domestiques, aux banqueroutiers, aux faillis non réhabilités, aux individus condamnés à quelque peine afflictive ou infamante. Le législateur ne s'est guère montré libéral à l'égard des domestiques, il faut le reconnaître. A la vérité, pendant longtemps on a cru devoir refuser le droit de suffrage à tous ceux qui étaient en état de domesticité, sans doute parce qu'on craignait que la pression toujours possible du maître n'enlevât au vote du serviteur le caractère d'indépendance qui doit lui appartenir. C'est dans ces conditions notamment que se firent en France les élections de 1789, de 1791, celles de la Convention et du Conseil des Cinq-Cents. Aujourd'hui, sauf dans quelques législations arriérées, on est plus large vis-à-vis des serviteurs à gages, et cela à juste titre, soit qu'on se place au point de vue des garanties sociales, soit qu'on ait en vue la liberté du vote. Les domestiques n'ont-ils pas prouvé en maintes circonstances qu'ils sont suffisamment indépendants en votant dans un sens tout opposé aux opinions ou aux indications de ceux chez lesquels ils sont en service? Ces faits bien connus tranchent la question en leur faveur.

Le mandat de député est incompatible avec les fonctions de membre du clergé régulier exercées dans le district électoral auquel on appartient, avec celles de préfet, de percepteur, de juge de première instance et de commandant de département.

En résumé, les institutions électorales des nations de l'origine latine se distinguent par des caractères spéciaux qu'il importe de mettre en relief. Les unes, comme celles du Portugal et de l'Italie, ont, à l'exemple de l'Angleterre, inauguré un essai de la représentation proportionnelle des minorités. C'est là, qu'on ne l'oublie pas, une doctrine d'avenir; la véritable représentation nationale ne consiste pas, en effet, dans le choix de députés qui, élus par la moitié plus un des votants ou tout autre nombre

analogue, ne sauraient être l'expression fidèle et complète de la volonté et des opinions politiques du peuple qui les nomme. Toutes ces nations, à l'exception du Portugal, subordonnent l'existence des droits électoraux à des conditions pécuniaires, au payement d'un cens qui, selon elles, est la meilleure garantie de l'aptitude de l'électeur. Mais de larges dispenses sont accordées à ceux dont l'instruction, la profession, les fonctions attestent suffisamment la capacité. C'est ainsi qu'elles savent tempérer les rigueurs d'un régime qui, à notre époque libérale et démocratique, ne peut avoir pour base exclusive la possession de certaines ressources déterminées.

Il est à remarquer que bon nombre des pays dont nous avons étudié le régime électoral, l'Italie, la Roumanie, le Portugal, la Bolivie, l'Équateur, le Guatemala, ont organisé ce que nous appellerions volontiers un cens intellectuel en exigeant de l'électeur qu'il sache lire et écrire ou qu'il ait reçu l'enseignement primaire. Dans cet ordre d'idées, nous croyons utile de rappeler que la France est le premier des États qui ait imposé cette condition pour l'électorat. L'article 16 de la constitution de l'an III obligeait les citoyens à savoir lire et écrire pour être inscrits sur les listes électorales, et cela seulement à partir de l'an XII. Mais à cette époque, le régime politique de la France ayant été radicalement modifié par l'avènement successif du Consulat et de l'Empire, cette disposition resta à l'état de lettre morte, et depuis quatre-vingt-dix ans aucune des nombreuses lois électorales françaises ne l'a reproduite.

A côté de ce cens intellectuel, il en est un autre, à la fois moral et social, qu'imposent certains peuples, le Portugal, par exemple, qui confère l'électorat aux chefs de famille à raison de cette qualité, la Bolivie, l'Équateur, le Guatemala, qui créent une majorité spéciale en faveur de l'électeur marié et lui donnent la jouissance du droit de suffrage avant qu'elle soit obtenue par le célibataire. Ce point de vue en ce qui touche les garanties dont doit être entouré l'exercice du droit de vote n'est-il pas conforme à la nature des choses? Quoi de plus rationnel que d'admettre que celui qui fonde une famille a en général plus de maturité et plus de moralité que celui qui, vivant dans l'isolement, ne puise pas dans l'accomplissement des devoirs résultant du mariage, les éléments d'aptitude et de responsabilité qui font les bons citoyens et les bons électeurs?

Nous ne saurions achever cette revue des pays de suffrage direct avec un cens sans parler d'un empire asiatique qui vient de naître à la vie

constitutionnelle. La race jaune elle-même devient parlementaire; le Japon, dont on connaît les progrès depuis la révolution de 1868 qui a renversé son vieil édifice politique, s'est donné une constitution et une législation électorale le 11 février 1889. Il a une chambre des pairs qui n'est pas le produit de l'élection et une chambre des députés nommée par le suffrage. Pour être électeur, il faut être Japonais, avoir vingt-cinq ans d'âge, un an de résidence dans le département et y payer depuis un an un minimum de 15 *yen* d'impôt, ou depuis trois ans, 15 *yen*, s'il s'agit de l'*income-tax*. L'éligibilité est soumise aux mêmes conditions, sauf pour le domicile.

Les incapacités électorales et les incompatibilités ne diffèrent point de ce qu'elles sont chez les autres nations. Les fous, les banqueroutiers, les individus privés de leurs droits civiques, ceux qui sont détenus à l'occasion d'une poursuite criminelle, les soldats et marins en activité de service, ne peuvent ni voter, ni être élus. Il y a incompatibilité absolue entre le mandat de député et les fonctions de ministre de la maison impériale, d'officier de police, de justice ou de finance et de prêtre. Les fonctionnaires départementaux, dans le ressort de leur circonscription, et quand ils se sont occupés d'une élection, les fonctionnaires municipaux, sont inéligibles.

L'avenir nous apprendra si cette nouvelle monarchie constitutionnelle est destinée à un brillant développement. En attendant les événements, on ne peut que lui témoigner un sympathique intérêt, sans cependant se défendre d'un certain scepticisme. Lorsqu'il s'agit, en effet, des peuples orientaux, courbés depuis des siècles sous un régime autoritaire et absolu, on n'est pas obligé d'avoir une confiance bien robuste dans la solidité de leurs progrès politiques. Le souvenir de la Turquie et de son essai d'institutions représentatives presque aussitôt avortées qu'inaugurées, il y a quelques années, n'est guère de nature, il faut l'avouer, à modifier cette manière de voir, bien qu'en somme il soit juste de reconnaître les différences considérables que créent entre les Ottomans et les Japonais des divergences de mœurs et de religion bien caractérisées.

NÉCROLOGIE.

M. Émile de Laveleye. — M. Aloys d'Orelli.

M. de Laveleye était certainement, de tous les publicistes belges, le plus connu hors de la Belgique et celui dont la voix était le mieux écoutée. Collaborateur très actif de la *Revue des Deux Mondes*, il a parlé au grand public anglais et américain dans le *Times* et le *Daily News*, dans le *Nineteenth Century*, la *Fortnightly Review*, le *Contemporary* et les *Magazines* des États-Unis, comme aux Italiens dans la *Nuova Antologia*, tandis que plusieurs recueils périodiques spéciaux le maintenaient en communication directe avec les hommes de science de tous les pays; tel de ses livres a été traduit en anglais, en hollandais, en italien, en portugais, en tchèque, en polonais et en bulgare; d'autres en allemand, en suédois, en danois, en hongrois, en russe, en serbe, en espagnol. Affilié à la plupart des corps savants de l'Europe, grand voyageur et voyageur sympathique autant que bienveillant, il se trouvait chez lui en Serbie et en Bulgarie comme en Angleterre, en Italie ou en France, et partout il rencontrait des lecteurs et des amis. Aussi sa mort, qu'en dépit de ses soixante-dix ans on peut dire prématurée, tant il avait encore de vigueur et même d'élégance physique et d'élasticité d'esprit, a-t-elle eu dans tous les pays et dans les sphères les plus diverses un douloureux retentissement. Pour la Belgique en particulier, et pour la science politique et économique, la perte est immense ; elle est grande aussi pour la *Revue de Droit international*, à laquelle il portait un affectueux intérêt, et pour l'Institut de droit international, dont il était l'un des fondateurs et l'une des gloires.

Il nous a quittés en plein travail, au moment même où il s'efforçait de convertir ses compatriotes à la doctrine du *referendum* royal ; sa mort a brusquement interrompu la série de ses articles sur la revision de la Constitution belge, que publiait l'*Indépendance belge* et dont le dernier a paru lorsqu'il venait d'expirer; elle a mis fin à une polémique : M. Frère-Orban, son éminent adversaire, a retiré aussitôt la réplique déjà livrée à l'imprimeur. Deux beaux volumes qu'on peut appeler le testament politique d'Émile de Laveleye, sur *Le gouvernement dans la démocratie*, étaient sortis de presse depuis quelques jours.

Quoiqu'il fût docteur en droit, la jurisprudence proprement dite tient peu de place dans son œuvre et dans sa vie. Cependant il a marqué son passage, en droit international, par des idées d'humanité et de progrès, qu'il a soutenues avec énergie, érudition et talent. L'histoire, la littérature, les beaux-arts, l'attirèrent dès ses années d'études, durant lesquelles il fut, à Gand, en relations suivies et fructueuses avec le philosophe François Huet et l'historien Moke; il fut à vingt-deux ans lauréat d'un concours pour une *Histoire de la langue et de la littérature provençales;* peu après, il publiait une *Histoire des rois francs;* à dix-neuf ans, d'ailleurs, il avait donné un *Album* illustré *d'Ostende*. Si je cite ces essais de sa jeunesse, c'est afin de faire ressortir sa précoce universalité, dont les promesses n'ont jamais été démenties. Bientôt il trouvera son champ d'action ou plutôt ses champs d'action, ses domaines propres, auxquels il restera fidèle jusqu'à la fin; mais ces domaines sont variés et multiples : c'est l'économie politique, avec ses diverses branches et sciences connexes : économie rurale envisagée selon les différents pays, économie commerciale où il sera naturellement partisan zélé du libre échange, économie sociale où il étudiera à fond et sous toutes ses faces la question sociale, qui est aussi pour lui la question religieuse, économie monétaire où il restera bimétalliste convaincu; c'est la science politique, le droit public, le droit constitutionnel; c'est encore l'ethnographie politique comparée. Mais il reviendra de temps à autre à la littérature et à l'histoire; il traduira l'*Edda*, la *Légende des Nibelungen*, comme aussi les *Mémoires* de Robert Peel, et sa compétence en matière artistique sera reconnue officiellement. Ses rares aptitudes linguistiques, nourries par un exercice constant, le mettront à même de rendre, dans la presse étrangère aussi bien que dans la presse belge, des services inappréciables à diverses bonnes causes et à sa patrie.

C'est, me semble-t-il, cette féconde universalité qui constitue la marque distinctive du talent de M. de Laveleye, tandis que les traits les plus saillants de son caractère étaient la générosité et l'absolu dévouement au bien. Les plus nobles qualités ont leur revers : la magnanimité engendre aisément une condescendance excessive, et il se peut que malgré la netteté de son jugement, M. de Laveleye ait été parfois un peu trop accessible à certaines idées nouvelles, honorables et séduisantes, mais de réalisation difficile. Il est d'autres écueils qu'assurément il sut toujours éviter. Grâce à sa distinction naturelle, à son goût, son extrême facilité de travail n'a point dégénéré en banalité; grâce à sa

conscience, d'universel il n'est point devenu superficiel; dans les matières qui faisaient l'objet de ses études de prédilection, sa science était, en général, exacte et sûre.

Il a publié durant un demi-siècle. La liste de ses travaux remplirait plusieurs pages; je n'en mentionnerai que quelques-uns, en constatant leur succès, lequel donne la mesure de l'autorité attachée à son nom. Le livre intitulé : *La propriété et ses formes primitives* a eu quatre éditions françaises depuis 1874 et plusieurs traductions; le *Socialisme contemporain*, outre plusieurs traductions, six éditions depuis 1882. Les *Éléments d'économie politique*, petit volume excellent et charmant, publié en 1882, ont été traduits en sept langues au moins. Je cite encore les ouvrages sur *La Prusse et l'Autriche après Sadowa* (1870), sur *L'Afrique centrale* et sur *Le Congo* (1877, 1878, 1883), *L'Italie actuelle* (1880) et les *Nouvelles lettres sur l'Italie* (1884), *La Péninsule des Balkans* (1886, 1888). J'ai déjà nommé *Le gouvernement dans la démocratie*. C'est, si je ne me trompe, le meilleur des ouvrages de M. de Laveleye, celui qui restera classique le plus longtemps, et qui assure le mieux à son auteur une place au premier rang des écrivains politiques, à côté de Tocqueville et de Mill. La forme en est élégante, vive, originale et rappelle Montesquieu. Nous y trouvons la dernière pensée de Laveleye, le résultat final de son expérience et de ses méditations sur quantité de problèmes capitaux, lesquels y sont posés et résolus. Au reste, cette dernière pensée se retrouve encore ailleurs; en effet, chose remarquable et heureuse, la quatrième édition de *La Propriété* et la sixième du *Socialisme contemporain* ont aussi paru en cette même année 1891, la dernière de la vie de notre ami, dont l'œuvre historique, sociale et politique se trouve ainsi close par trois livres de premier ordre, nous donnant dans toute leur maturité les fruits de ses études longues et incessantes.

La question de l'arbitrage entre États a pour les économistes un attrait fort naturel. M. de Laveleye s'en est beaucoup occupé, tant au sein de l'Institut de droit international, où il a fait partie de la commission d'étude y relative, dont M. Goldschmidt fut le très habile rapporteur et à laquelle on doit le *Règlement pour la procédure arbitrale internationale*, qu'en divers articles de la *Revue de Belgique* et de la *Fortnightly Review*, desquels est sorti, en 1873, le volume intitulé : *Des causes actuelles de la guerre en Europe, et de l'arbitrage* [1]; ouvrage d'un haut intérêt,

[1] Analysé par M. Rolin-Jaequemyns, dans la *Revue*, t. V, p. 506 et suiv., et par le comte Kamarowsky, dans *Le Tribunal international*, p. 396 et suiv.

où M. de Laveleye montre fort bien que si certaines causes générales de guerre tendent à s'atténuer et à disparaître, d'autres, en revanche, — et tel est le cas de l'antagonisme des nationalités, — deviennent plus menaçantes, et où il analyse, avec beaucoup de lucidité, pour les différents pays, les causes spéciales qui peuvent les entraîner à la guerre. Cette analyse paraît encore juste aujourd'hui, mais, fort heureusement, nous pouvons trouver trop sombre la conclusion qu'il en tire, lorsqu'il dit que « tout fait prévoir que vers la fin de ce siècle l'Europe deviendra un enfer ». Son généreux optimisme reparaît dans les remèdes qu'il propose et qui sont : la rédaction officielle d'un code de droit international, par une conférence composée de délégués des différents États, pris parmi les juristes et les diplomates, et l'établissement d'une haute cour des nations, dont les décisions ne seraient, d'ailleurs, appuyées d'aucune force matérielle.

En cette même année 1873, M. de Laveleye prit part, comme je l'ai dit, à la fondation de l'Institut de droit international, et fut aussi le secrétaire général de la conférence tenue à Bruxelles pour la réforme et la codification du droit des gens. Il est l'un des rédacteurs de nos premiers statuts et c'est à sa plume qu'est due la déclaration qui leur sert de préambule et contient notre programme et notre profession de foi (1). Il a présenté, deux ans après, à la session de la Haye, le rapport sur le respect de la propriété privée dans la guerre maritime, travail approfondi, étayé de nombreux faits historiques et de copieuses indications bibliographiques, et dont les conclusions, absolument libérales, ont été adoptées par l'Institut (2).

De 1882 à 1883, M. de Laveleye a été vice-président de l'Institut.

Il a collaboré à la *Revue* à partir de 1871. Son premier article est une étude sur la législation scolaire du grand-duché de Luxembourg (3), où je relève ces lignes significatives : « Le Luxembourg est un des pays les mieux administrés de l'Europe. Il est aussi heureux, aussi libre qu'un canton suisse, et l'instruction n'y est pas moins répandue. Qui n'envierait son sort? Il n'a ni armée, ni dette, ni bourreau, ni illettré. » Et j'en rapproche ce joli passage d'un des chapitres les plus courts du *Gouvernement dans la démocratie*, imprimé vingt ans après : « Heureux les petits pays, qui n'ont pas le droit de s'asseoir à la table verte où les grandes

(1) *Revue*, t. V, p. 703 et suiv.
(2) *Revue*, t. VII, p. 560-602 ; *Annuaire*, t. I, p. 138.
(3) *Revue*, t. III, p. 406-411.

puissances règlent les destinées de notre continent. Ils n'envient pas le sort de leurs voisins. Ils ne rêvent point d'annexions. Ils ne cherchent pas à acquérir des colonies. Ils n'ont pas à maintenir l'équilibre européen à la pointe des baïonnettes. Ils peuvent en paix planter leurs choux et cultiver leur jardin. »

En 1884, la *Revue* a publié un nouveau travail de M. de Laveleye, sur le respect de la propriété privée, sous le titre : *Encore la capture sur mer* (1); en 1883, une étude brève, mais très importante, sur la neutralité du Congo (2). L'idée de la neutralisation de ce magnifique fleuve avait déjà été émise par lui en 1882, dans la *Revue de Belgique;* elle a été réalisée pour l'État indépendant en 1885, conformément à l'acte de la Conférence de Berlin. Développée dans la *Revue de Droit international*, elle attira l'attention des hommes d'État et des juristes, et provoqua des mémoires concluant en des sens différents, présentés à l'Institut, siégeant à Munich, par sir Travers Twiss et par M. Moynier, qui avait signalé dès 1878, à la session de Paris de l'Institut, l'importance du Congo et de sa navigation au point de vue international.

M. de Laveleye m'écrivit à ce sujet : « Je me rallie, pour ma part, complètement à l'idée recommandée par sir Travers Twiss, d'un protocole de désintéressement. Les propositions de M. Moynier, qui consistent à assurer en tout temps la libre navigation du fleuve, ne peuvent qu'être approuvées par l'Institut, et dans le cas où le projet de sir Travers Twiss serait repoussé, je les voterais des deux mains. Mais on ne peut se dissimuler que, si on veut éviter les conflits dans ces régions, il faut aller jusqu'à *internationaliser*, pour ainsi dire, le bassin du Congo supérieur (3). »

J'ajoute que M. de Laveleye a le premier esquissé le projet de relier le haut et le bas Congo par chemin de fer, et qu'il termine son étude dans la *Revue* par ces paroles qui méritent d'être citées : « Je n'hésite pas à dire que ce serait une honte pour notre époque si une des plus belles conceptions qu'elle ait vu naître devait succomber par suite de l'indifférence ou de l'hostilité des États, à qui l'on ne demande qu'une chose bien simple : reconnaître des créations dues exclusivement à une initiative qu'a inspirée uniquement l'amour désintéressé de l'humanité et de la science. »

(1) T. XVI, p. 568-574,
(2) T. XV, p. 254-262.
(3) *Revue*, t. XV, p. 614 ; *Annuaire*, t. VII, p. 237-278.

Il valait la peine, me semble-t-il, de rappeler la part que M. de Laveleye a prise dès les premiers commencements à cette belle création qui est devenue l'État indépendant du Congo ; par cette prévoyante initiative non moins que par ses travaux relatifs au respect de la propriété privée sur mer et à l'arbitrage international, il s'est acquis un titre spécial et durable à la reconnaissance de tous ceux qu'intéressent les progrès du droit des gens.

La carrière de M. de Laveleye peut tenir en quatre lignes. Né à Bruges le 5 avril 1822, il acheva ses humanités à Paris, fit sa philosophie à Louvain, son droit à Gand, et devint à quarante-deux ans professeur d'économie politique et d'économie industrielle à l'université de Liége. Il est mort, après une très courte maladie, le 2 janvier 1892.

D'un caractère éminemment simple et indépendant, et malgré sa belle fortune ennemi de tout faste et adversaire déclaré du luxe, s'attachant à l'essentiel et à ce qui ne périt point, il était — faut-il le dire? — fort au-dessus des vanités mondaines, malgré les croix et les titres au moyen desquels les gouvernements et les corps savants lui témoignaient leur estime. Peu de temps avant sa mort, il fut créé baron par le roi des Belges : distinction méritée, honorable également pour le souverain hautement éclairé qui l'a décernée et pour l'homme d'étude qui l'a reçue.

La vieille cité de Zurich a eu le privilège, en ce siècle, de posséder deux jurisconsultes de première célébrité : Keller, *civiliste* consommé, le meilleur des disciples et des successeurs de Savigny; Bluntschli, d'un esprit moins rigoureusement juridique, mais plus *humain*, d'une science moins approfondie, mais plus universelle. Tous deux, après avoir enseigné le droit dans leur ville natale et pris, sous des bannières différentes, une part active à la politique de leur canton et de la Suisse, ont émigré pour travailler avec honneur en d'autres pays. M. d'Orelli, comme eux issu de bonne souche zuricoise, n'a pas abandonné sa patrie. Sa vie, moins accidentée que celle de ses illustres devanciers, s'est écoulée presque tout entière à l'ombre de l'antique *Fraumünster*. Sa belle et riche force de travail s'est employée utilement et modestement au service de sa commune, de son canton et de la Confédération suisse.

M. d'Orelli était né en janvier 1827. Il n'avait que dix-sept ans lorsqu'il perdit son père, qui était banquier ; sa mère appartenait à la famille

des Escher du Lynx (Escher vom Luchs), bourgeoise de Zurich dès le XIVe siècle, anoblie au XVe. Ses études, commencées à Zurich, où Bluntschli fut son maître, s'achevèrent à Berlin, où il fut l'élève du philosophe Trendelenburg, du publiciste Stahl, du germaniste Homeyer et de Keller, lequel venait de succéder à Puchta dans la chaire de Pandectes. C'est à Berlin qu'il fut promu au doctorat, en des temps agités, le 23 août 1849. Sa dissertation inaugurale est dédiée à Keller ; elle traite des actions par lesquelles on fait valoir le droit d'usufruit, et porte en épigraphe la célèbre maxime de Celse : *Scire leges non hoc est, verba earum tenere, sed vim ac potestatem.*

Après deux ans de voyages et de séjour à Genève, à Paris et en Angleterre, il fut attaché en 1851 au tribunal de district de Zurich et entra peu après, en qualité de *privat-docent*, dans la faculté des sciences politiques et juridiques de l'université. Il prit pour texte de sa leçon d'*habilitation* l'équité (*Billigkeit*) ; l'*æquitas* de l'édit prétorien y était rapprochée de l'*equity* du droit anglais.

Il obtint en 1858 une chaire de professeur extraordinaire. De 1862 à 1869, il fut membre du tribunal supérieur, et ces nouvelles fonctions, plus absorbantes, l'engagèrent à quitter l'université. Il y rentra en 1871, et devint professeur ordinaire en 1873. Il était chargé de l'enseignement du droit germanique, mais loin de s'y confiner, il y joignit d'autres disciplines, telles que la philosophie du droit et le droit ecclésiastique, ainsi que des matières spéciales, telles que l'histoire du droit suisse et les droits d'auteur.

Le cours d'histoire du droit suisse était une création de M. d'Orelli, car on ne l'enseigne pas, que je sache, ou du moins on ne l'enseigne guère dans les facultés suisses ; le programme, tel que je le vois imprimé en 1879, est de vaste envergure et bien fourni d'indications bibliographiques et de documents.

Une mention particulière est due aussi au cours de droit ecclésiastique, discipline trop peu étudiée en Suisse ; M. d'Orelli avait, dans les questions d'Église, une compétence exceptionnelle ; sa dernière publication scientifique leur est consacrée ; j'ajoute que, très religieux, il était profondément attaché à l'Église nationale zuricoise, l'Église évangélique réformée de Zwingli et de Bullinger. Comme juge, il s'était occupé avec prédilection du régime pénitentiaire ; philanthrope agissant, tout dévoué au bien, et d'une exquise bonté, il était l'un des membres les plus actifs de la Société de patronage des détenus libérés. Il fut aussi

l'un des promoteurs, en Suisse, de l'institution du jury, qu'il avait étudiée en Angleterre.

Sa science et sa compétence ont été mainte fois mises en réquisition par le conseil fédéral, qui l'a délégué entre autres aux conférences internationales relatives aux droits d'auteur d'œuvres d'art et de littérature, d'où est sortie la convention de Berne du 9 septembre 1886; et je dois mentionner, à ce propos, un mémoire important qu'il présenta, en septembre 1890, à la Société des juristes suisses, siégeant à Zurich, sur les rapports entre la convention de Berne et la loi suisse concernant la propriété littéraire et artistique, d'une part, et les traités conclus par la Suisse, d'autre part; il a parlé dans la *Revue* des conférences de Berne. Il a fait aussi partie, en avril 1890, de la commission qui a rédigé le projet de loi fédérale sur l'extradition, projet qui vient d'être adopté avec quelques modifications par les chambres fédérales.

Il a siégé pendant plusieurs années au grand conseil zuricois, et a été l'un des membres influents de l'*Eidgenössischer Verein*, association conservatrice suisse. Il a présidé la corporation bourgeoise à laquelle appartient sa famille, dans le sein de la cité zuricoise; diverses fonctions de confiance lui ont été conférées par ses concitoyens.

Plus d'une fois, d'ailleurs, il a prouvé que ses sympathies et son intérêt s'étendaient au delà des frontières de la cité et de la Suisse. Président de la Société suisse des juristes en 1877, il provoqua la réception dans cette société de jurisconsultes étrangers en qualité de membres honoraires. Lorsque, en cette même année, l'Institut de droit international vint tenir une session à Zurich, ce fut encore lui qui, de concert avec M. Georges de Wyss, l'éminent historien, et M. Römer, président de la ville, nous prépara l'accueil excellent dont nous gardons un reconnaissant souvenir [1]. Associé de l'Institut en 1885, membre depuis 1888, il a pris une part active et personnelle aux sessions de Heidelberg et de Lausanne, et si les circonstances ne lui ont pas permis de venir à Hambourg, il n'en a pas moins voulu contribuer aux travaux de cette dernière session par un rapport approfondi sur la littérature du droit international en Suisse. Il était naturellement désigné pour présider la réunion projetée pour la

[1] *Revue de Droit international*, t. IX, p. 301-330. M. Rolin-Jaequemyns s'exprime comme suit à la fin de cet article : « Nous ne terminerons pas ces lignes sans remercier encore un citoyen éminent de Zurich, M. le professeur d'Orelli, qui a bien voulu mettre au service de l'Institut, avant et pendant la dernière session, toute son obligeance, sa cordiale hospitalité et la considération méritée dont il jouit dans sa ville natale. »

présente année à Zurich : la Providence en a décidé autrement. Il fut, en 1881, l'un des promoteurs de la fondation Bluntschli, dont il a présidé le conseil depuis la mort de M. de Holtzendorff; et lorsque, après ce douloureux événement, on a songé à créer une fondation Holtzendorff, il s'est vivement intéressé aux premières démarches faites à cet effet.

Bien qu'il n'ait pas laissé de gros volumes, l'œuvre de M. d'Orelli est considérable. On peut dire que tout ce qu'il a écrit révèle une conscience rigoureuse, des soins minutieux et un goût délicat. Je constate déjà ces qualités, surtout les deux premières, dans sa dissertation de Berlin.

Je les retrouve dans ses publications subséquentes, parmi lesquelles je cite ses études sur le jury (1852) et sur le serment judiciaire (1858); sa statistique de la jurisprudence pénale et du régime pénitentiaire en Suisse (1871); son livre sur les écoles de droit et la littérature juridique en Suisse, offert en hommage à Bluntschli lors de son jubilé, en 1879, et dont j'ai rendu compte dans la *Revue* (1); ses travaux sur les droits d'auteur au point de vue de la loi suisse (1884) et au point de vue international (1887) (2); l'important exposé du droit public suisse, *Das Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft*, dans le grand manuel de droit public de Marquardsen (1885); enfin la savante dissertation sur l'Église nationale de Zurich et ses rapports avec l'État, dont j'ai parlé plus haut, et qui a paru en 1891. J'ai mentionné sa collaboration à la *Revue de Droit international;* elle a commencé il y a vingt ans. Nos lecteurs n'ont pas oublié les substantiels articles d'Aloys d'Orelli sur *l'état actuel de la législation en Suisse et les tendances unificatrices* (1872, t. IV et V); sur *le développement de la législation en Suisse depuis* 1872 (1880 et 1881, t. XII et XIII); sur *la peine de mort en Suisse* (1879, t. XI); sur *les droits des étrangers en Suisse et le congrès socialiste universel* (1882, t. XIV); sur *les conférences internationales pour la protection des droits d'auteur* (1884 et 1886, t. XVI et XVIII). Il a fourni de nombreux articles à la *Zeitschrift für schweizerisches Recht*, à la *Vierteljahrsschrift* de Munich, à d'autres périodiques et à d'autres recueils, tels que le *Staatswörterbuch* de Bluntschli, les *Zeit- und Streitfragen* de Holtzendorff, ainsi qu'à des journaux, tels que l'*Allgemeine Schweizerzeitung* de Bâle ; peu de jours avant sa mort, la *Freitagszeitung* de Zurich contenait un article de sa plume, profondément senti, sur la transformation de Zurich, opérée par la réunion de la ville avec les faubourgs,

(1) Tome XI, p. 454.

(2) *Zeit- und Streitfragen*, 1887 : *Der internationale Schutz des Urheberrechts.*

transformation qui implique de la part de la ville la renonciation à un passé glorieux.

En se consacrant à la science, M. d'Orelli continuait une tradition deux fois séculaire de sa famille. Les nobles d'Orelli, venus au milieu du XVIe siècle de Locarno, avec d'autres protestants chassés par les persécutions religieuses, admis à la bourgeoisie de Zurich en 1591, mais longtemps tenus à l'écart de la chose publique, se livrèrent d'abord au négoce et à l'industrie, et n'obtinrent l'accès des conseils que vers la fin du XVIIe siècle. Plusieurs Orelli se sont distingués dès lors dans la carrière gouvernementale et la magistrature, mais c'est dans les carrières scientifiques qu'ils ont surtout brillé, et principalement dans la théologie et dans les études philosophiques et philologiques (1). Désormais, le nom du jurisconsulte Aloys d'Orelli figurera dignement à côté de ceux de ses savants prédécesseurs (2).

La santé de M. d'Orelli était débile; il ne marchait qu'avec difficulté; sa forte intelligence, son âme droite et haut placée, sa volonté ferme, sa conscience inébranlable, que reflétait sa physionomie empreinte de douceur et d'austérité, étaient logées en un corps chétif. C'est sans doute grâce aux soins affectueux dont sa digne compagne l'a constamment entouré et au rare bonheur domestique qui lui a été dévolu (3), qu'il a pu nous être conservé jusqu'au moment où il atteignait sa soixante-sixième année. Sa fin a été paisible. Il est mort presque subitement, au matin du 31 janvier. A. RIVIER.

(1) Je mentionne un homme public, Jean-Henri d'Orelli (1715-1785); les professeurs Gaspard d'Orelli (1757-1809), Conrad d'Orelli (1788-1854), Jean-Conrad d'Orelli (1770-1826) et le plus connu de tous, le philologue Jean-Gaspard d'Orelli (1787-1849).

(2) Gardien respectueux des souvenirs de sa famille, M. Aloys d'Orelli s'en est fait l'historiographe (1855). Il y a deux siècles, Daniel Orelli avait raconté les persécutions de Locarno et l'émigration des protestants.

(3) Il avait épousé en 1857 Mlle Pauline Hortense Escher vom Glas, qui lui survit.

NOTICES BIBLIOGRAPHIQUES.

DROIT INTERNATIONAL.

1. — *Manuel élémentaire de droit international public à l'usage des étudiants en droit et des candidats aux carrières diplomatique et consulaire*, suivi d'un résumé en tableaux synoptiques, d'une annexe reproduisant le texte de plusieurs traités récents et d'un recueil méthodique des principales questions d'examen; par René Foignet, docteur en droit, répétiteur de droit. — In-8°, 443 pages. Paris, A. Rousseau, 1892.

Le titre de ce *Manuel élémentaire*, que j'ai transcrit en entier, montre suffisamment qu'il s'agit ici non d'un ouvrage ayant quelque valeur scientifique propre, mais simplement d'un volume destiné à graver dans la mémoire des élèves les matières d'examen. Jugé à ce point de vue modeste, le *Manuel* peut mériter des éloges, lesquels cependant ne seront pas illimités. C'est avec quelques appréhensions, en effet, que je vois l'auteur formuler comme règles incontestées certaines opinions, telles que celles-ci, qui auraient tout au moins besoin d'être complétées, précisées et mitigées :

« La neutralité perpétuelle est la situation politique d'un État auquel il est *toujours* interdit de faire la guerre à aucun autre État. Elle constitue une restriction importante à la souveraineté... Elle est, en général, établie par l'accord des grandes puissances qui l'imposent à de petits États, en garantissant leur neutralité... »

« Un État perpétuellement neutre ne peut pas conclure un traité d'alliance offensive et défensive avec une autre puissance. Mais, du moins, ne pourrait-il pas conclure avec elle un traité d'alliance purement défensive, dont l'objet serait exclusivement de se défendre, sans concourir lui-même à la défense de son allié? Non, un pareil traité doit lui être interdit : parce qu'il a pour effet de créer un lien étroit entre l'État neutre et son allié, lien dont ce dernier pourrait profiter pour dominer l'État neutre et exercer sur lui une espèce de tutelle; en sorte que l'équilibre européen, qu'on avait voulu assurer en établissant la neutralité perpétuelle, se trouverait ainsi rompu. C'est pour la même raison qu'il ne doit pas être permis à un État perpétuellement neutre de former une union douanière avec un autre État. »

Après avoir mentionné les traités qui consacrent la neutralité de la Suisse, de la Belgique, du Luxembourg, l'auteur ajoute : « On s'est demandé dans ces dernières années si ces traités étaient encore en vigueur, et s'il faudrait en tenir compte dans une guerre entre la France et l'Allemagne. » Et il a la bonté de dire qu'il en faudrait encore tenir compte.

A. Rivier.

2. — *La déclaration de guerre et ses effets immédiats.* Étude d'histoire et de législation comparée, par LUCIEN DE SAINTE-CROIX, ancien élève de l'école des sciences politiques et de l'école pratique des hautes études, docteur en droit, attaché au Sénat. — Grand in-8°, 242 pages. — Paris, A. Rousseau, 1892.

M. de Sainte-Croix traite son sujet d'un point de vue élevé et large. Avant d'arriver à la déclaration de guerre, il expose, en trois chapitres, ses idées sur la guerre et le droit, sur la guerre et la civilisation, envisagée dans la philosophie et dans l'histoire, enfin sur le droit de paix et de guerre, qu'il étudie d'abord *in abstracto*, en ses rapports avec le principe de la séparation des pouvoirs, puis d'après les constitutions françaises et étrangères.

Il fait ensuite l'historique de la déclaration de guerre, en partant de la *clarigatio* romaine, si belle et si solennelle. Remarquant fort justement qu'en Grèce aussi la guerre était déclarée par un héraut, il aurait pu ajouter que, du temps de Polybe, les Grecs s'en dispensaient fréquemment; Polybe voyait dans la pratique relâchée de son pays un abandon des anciens et bons principes, une décadence, et disait que la pratique de la déclaration de guerre n'était plus rigoureusement usitée que chez les Romains; il est permis de penser que cette fermeté de principes s'était développée ou consolidée, pour lui, dans la société d'élite qui était à Rome la sienne. Examinant ensuite la déclaration de guerre au point de vue théorique, M. de Sainte-Croix se prononce pour la doctrine qui estime nécessaire une déclaration, tant pour des raisons d'utilité que pour des raisons de droit et de morale sociale; et il veut que la déclaration contienne, entre autres indications essentielles, celle de la date de l'ouverture des hostilités; il exige d'ailleurs une notification directe au gouvernement ennemi, laquelle peut avoir lieu sous forme d'ultimatum, et constate, comme M. Féraud-Giraud, que « la France est de toutes les nations celle qui s'est le plus franchement conformée à l'obligation de déclarer la guerre avant d'entreprendre les hostilités ».

Un chapitre est consacré aux effets immédiats de la déclaration de guerre, entre les États belligérants, entre les ressortissants de ces États, entre l'un de ces États et les ressortissants de l'autre; mentionnant incidemment la question des moyens licites de nuire à l'ennemi, l'auteur ne semble connaître, sur ce sujet, que les *Instructions américaines* et le *Projet de Bruxelles*, Le champ d'application des effets de la déclaration de guerre est étudié d'un façon instructive; M. de Sainte-Croix traite des alliances, des unions personnelle et réelle, de la confédération et de l'État fédératif, qu'il appelle fédération, et des protectorats.

Le dernier chapitre traite des hostilités sans déclaration de guerre.

L'ouvrage de M. de Sainte-Croix, peu détaillé, est écrit avec ampleur et es études supérieures de l'auteur s'y révèlent à chaque page. Quelques inadvertances ne méritent guère une mention. Je relève cependant, p. 128, une phrase qui paraît provenir d'un singulier malentendu. Il s'agit de la neutralité suisse : « Bien que cette neutralité ait fait, de la part du gouvernement de l'empire d'Allemagne, l'objet de certains doutes intéressés, elle ne saurait

être contestée et elle est reconnue par les auteurs allemands eux-mêmes. »

P. 14, une assertion célèbre du comte de Moltke est inexactement rendue. Dans sa lettre à M. Bluntschli, le grand homme de guerre a écrit : « La paix perpétuelle est un rêve, et ce n'est même pas un beau rêve. » M. de Sainte-Croix lui fait dire « que la paix perpétuelle est non seulement un rêve, *mais même un mauvais rêve.* » Il y a là une nuance qui n'est pas tout à fait insignifiante.

A. Rivier.

DROIT CIVIL.

3. — *De la réforme hypothécaire*, par Raoul de la Grasserie, juge au tribunal de Rennes. — Pedone-Lauriel, Paris, 1891.

Ce livre est un travail d'analyse philosophique et de reconstruction de tout le système hypothécaire français. M. de la Grasserie, qui est un philologue ainsi qu'un jurisconsulte profond, est un grand remueur d'idées : il estime « qu'une demi-méthode n'a jamais rien valu, que les tempéraments et les transactions faussent toutes les théories et les rendent non viables, et que cela est vrai surtout en matière hypothécaire, matière pour ainsi dire mathématique et inflexible ». Expressions bien hardies dans la bouche d'un magistrat; mais quand le magistrat est en même temps un ancien notaire, cela donne à réfléchir! Ce qui pourrait sembler *déclamation* dans la bouche d'un jeune docteur en droit, devient manifestation d'une conviction réfléchie, fondée sur une longue pratique expérimentale, sous la plume du praticien. M. de la Grasserie s'élève d'abord contre les hypothèques occultes, montre le moyen de substituer, notamment à celle qui frappe le tuteur, un procédé plus rationnel en comptabilité, plus sûr, plus simple : *la consignation des deniers;* mais où il fait surtout toucher au lecteur le défaut de la cuirasse, c'est quand il révèle (chose incroyable pour le vulgaire) qu'il est impossible de connaître l'*état hypothécaire* d'un immeuble! On ne peut obtenir qu'un état sur *tel individu*, non sur telle parcelle de tel fonds! Nous signalions un jour ce contre-sens à un vieux conservateur des hypothèques : il prit feu et flamme pour le système actuel et resta sourd à toutes nos raisons. On sait qu'en Allemagne, c'est l'état de l'immeuble qu'on donne. M. de la Grasserie, se rangeant à cette idée, pense qu'il est indispensable de créer le registre immobilier... évidemment : cela va sans dire! Sans ce registre, il n'y a pas de régime hypothécaire complet.

L. de Montluc.

REVUE DE DROIT.

4. — *The Juridical Review. An International Journal of legal and political Science.* Édimbourg, William Green and Sons.

La *Juridical Review* entre dans sa quatrième année, et si l'on considère l'habileté, le soin avec lesquels les trois premières années ont été menées à bonne fin, il y a lieu d'adresser de chaleureuses félicitations à ses rédacteurs, et sur-

tout à M. le professeur Goudy, rédacteur en chef, et à M. W. C. Smith, avocat.

L'idée même de la création d'un recueil périodique plus spécialement consacré au droit et à la science politique appartient à deux illustres maîtres de l'université d'Édimbourg, Lorimer et Muirhead. Des hommes de talent se sont chargés d'exécuter le plan ; de là l'œuvre que nous signalons au lecteur.

Le premier numéro de l'année 1892 est particulièrement intéressant. Citons les études sur les sources du droit écossais par M. le professeur Dove Wilson et sur le lord président Inglis par lord Mc Laren, la suite du curieux travail de M. Charles Scott sur les archives de la cour criminelle suprême d'Écosse, et la fin de l'article de M. N. J. Kennedy sur l'incident de la Nouvelle-Orléans.

Des notices nombreuses, une bibliographie très fournie, d'abondantes notes sur les décisions judiciaires les plus importantes, ajoutent au mérite du périodique écossais.

L'exécution matérielle, fort belle, fait honneur à MM. William Green et fils, et un superbe portrait d'un jurisconsulte en renom orne chaque livraison.

E. N.

Ouvrages, brochures, etc., reçus par l'administration de la Revue :

N. B. La présente liste est publiée sans préjudice aux comptes rendus dont plusieurs de ces ouvrages feront l'objet dans le corps de la *Revue*. Il sera notamment rendu compte de tout ouvrage relatif au droit, à la politique internationale, à la législation comparée, à la philosophie ou à l'histoire du droit public ou privé, *dont* DEUX EXEMPLAIRES *seront envoyés directement à l'administration de la Revue*, n° 109, avenue Louise, à Bruxelles.

1. NOGUÈRES, avocat général. — Discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée de la cour d'appel de Chambéry : *Des progrès du droit international public au XIXe siècle*. Broch. in-8°, 1891. Chambéry, Imprimerie nouvelle.

2. *Annuaire de législation française*, 10e année. Paris, Cotillon.

3. TIBURCIO P. CASTAÑEDA. — *Historia y critica de la antigua doctrina de los estatutos y principios que los substituyen en el derecho internacional moderno.*

4. *Storia del Diritto italiano*, vol. V, Desp. 7.

5. P. FIORE. — *Le droit international privé*, 2e édit. traduite par Charles Antoine. — *Lois civiles*, t. II, in-8°, 1891. Paris, Pedone-Lauriel.

6. *Jurisprudencia civil*, t. 69, octobre et novembre 1891. 2 vol. in-8°. Madrid.

7. A. DESJARDINS. — *La France, l'esclavage africain et le droit de visite*, 2e édit. revue et complétée. (Ne se vend pas.)

8. EUG. MONROSE, professeur à l'Université de Liége et au Conservatoire de Bruxelles. — *Nouvelles conférences sur l'art de la parole*. — *Cours de débit oratoire*. Bruxelles, Vromant, 1891, broch. in-8°.

9. *Das Staatsarchiv*, Bd. LII. 1^s und 2e heft.

10. *Real Academia de jurisprudencia y legislacion de Madrid*. — *Memoria d.* D. Carlos G. Rothvoss. — *Discursos* Al. Pidal y Mon y Fr. Romero Robledo. — Conrotte. *Influencia que la opinión pública sobre el poder judicial* — *Discurso por* D. J. de Carvajal y Hue. — *Discurso por d.* Joaquin López Puigcerver.

11. *Uebersicht der gesammten staats- und rechtswissenschaftlichen Litteratur des Jahres* 1891, zusammengestellt von Otto Mühlbrecht XXIVe Jahrgang, 1892. — Berlin, Puttkammer et Mühlbrecht.

ANNALES DE L'ÉCOLE LIBRE

DES SCIENCES POLITIQUES

RECUEIL TRIMESTRIEL

PUBLIÉ AVEC LA COLLABORATION DES PROFESSEURS ET DES ANCIENS ÉLÈVES DE L'ÉCOLE

Septième année, 1892.

COMITÉ DE RÉDACTION :

MM. Émile BOUTMY, de l'Institut, Directeur de l'École ; Léon SAY, de l'Académie française, député, ancien ministre des finances ; Alf. DE FOVILLE, chef de bureau de statistique au Ministère des finances, professeur au Conservatoire des Arts et Métiers ; R. STOURM, ancien inspecteur des finances et administrateur des contributions indirectes ; Auguste ARNAUNÉ ; Alexandre RIBOT, député, ministre des affaires étrangères ; Gabriel ALIX ; L. RENAULT, professeur à la Faculté de droit de Paris ; André LEBON, chef du cabinet du Président du Sénat ; Albert SOREL, de l'Institut ; PIGEONNEAU, professeur à la Faculté des lettres de Paris ; A. VANDAL ; Directeurs des groupes de travail, professeurs à l'École.

Abonnements, un an : Paris, 18 fr.; Départements et étranger : 19 fr.
La livraison : 5 fr.

On s'abonne sans frais chez l'éditeur Félix ALCAN, boulevard Saint-Germain, Paris, chez tous les libraires et dans les bureaux de poste de l'Union postale.

Vient de paraître :

ANNUAIRE
DE
L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

T. VII. — ANNÉE 1883-1885.

SESSION DE MUNICH

NOUVELLE ÉDITION

AUGMENTÉE D'UN AVANT-PROPOS DE M. ROLIN-JAEQUEMYNS
ET D'UNE TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES

Un volume in-8° de 318 pages . . . Fr. **5 00**

L' « Annuaire de l'Institut de droit international », dont dix volumes ont paru et dont le onzième volume (session de Hambourg, septembre 1891) est sous presse, se trouve chez le Secrétaire de l'Institut, 109, avenue Louise, Bruxelles, et chez tous les principaux libraires.

LA
REVUE DE DROIT INTERNATIONAL
ET DE LÉGISLATION COMPARÉE

A ÉTÉ FONDÉE EN 1869

par **MM. T.-M.-C. Asser, G. Rolin-Jaequemyns** et **J. Westlake.**

La *Revue* est publiée depuis le 1er janvier 1890 par une Société dont le siège est à Bruxelles, 109, avenue Louise.

Le Comité de rédaction se compose de **MM. T.-M.-C. Asser, Ernest Nys, Alphonse Rivier, Édouard Rolin, G. Rolin-Jaequemyns, J. Westlake** et de **M. Paul Hymans,** secrétaire.

Rédacteur en chef : **M. Rolin-Jaequemyns.**

Secrétaire gérant : **M. Paul Hymans, 161,** rue du Trône, à Bruxelles.

ON PEUT S'ABONNER :

A Bruxelles, au bureau de la *Revue*, 109, avenue Louise;
A Berlin, à la librairie Puttkammer et Mühlbrecht, 64, Unter den Linden;
A la Haye, chez Belinfante frères, Wagenstraat;
A Paris, chez Durand et Pedone-Lauriel, 13, rue Soufflot;
Et chez les principaux libraires de l'Europe et de l'Amérique.

Une année de la *Revue* comprend six livraisons de six à huit feuilles d'impression chacune.

PRIX D'ABONNEMENT ANNUEL { **16 francs pour la Belgique**
18 francs pour l'étranger.

HARVARD COLLEGE
MAY 12 1892
LIBRARY

REVUE

DE

DROIT INTERNATIONAL

ET DE

LÉGISLATION COMPARÉE.

Rédacteur en chef : M. G. ROLIN-JAEQUEMYNS,
Avocat, ancien Ministre, Secrétaire général de l'Institut de droit international

MEMBRES DU COMITÉ DE RÉDACTION, MM.

T.-M.-C. ASSER,
Conseiller du Ministère des affaires étrangères,
Avocat, professeur à l'Université d'Amsterdam,
Membre de l'Institut de droit international.

ERNEST NYS,
Professeur à l'Université de Bruxelles,
Juge au tribunal de 1re instance,
Membre de l'Institut de droit international.

ALPHONSE RIVIER,
Consul général de la Confédération suisse,
Professeur à l'Université de Bruxelles,
Membre de l'Institut de droit international.

ÉDOUARD ROLIN,
Avocat à Bruxelles,
Associé et secrétaire-trésorier de l'Institut
de droit international.

J. WESTLAKE, Q. C.,
Professeur à l'Université de Cambridge,
Membre de l'Institut de droit international, à Londres.

SECRÉTAIRE GÉRANT : **M. PAUL HYMANS**, AVOCAT A BRUXELLES.

Tome XXIV. — 1892. — N° 2.

BRUXELLES,
BUREAU DE LA REVUE : 109, AVENUE LOUISE.
LA HAYE, BELINFANTE FRÈRES. | PARIS, DURAND ET PEDONE-LAURIEL.
BERLIN, PUTTKAMMER & MÜHLBRECHT.

1892

TOUS DROITS RÉSERVÉS.

TABLE DES MATIÈRES CONTENUES DANS LA 2e LIVRAISON DU TOME XXIV, 1892.

Pages.

Le mouvement vers une constitution fédérale de l'empire britannique, par M. G. ROLIN-JAEQUEMYNS 113

Les capitulations et l'incident franco-bulgare de 1891, par M. A. MÉRIGNHAC (*). 147

Le conflit anglo-portugais (avec carte), par M. A. WESTLAKE 170

NOTICES DIVERSES.

Note sur les ratifications de l'Acte général de la Conférence de Bruxelles, par M. G. ROLIN-JAEQUEMYNS. 206

La nouvelle loi suisse sur l'extradition des malfaiteurs aux pays étrangers, par Js BERNEY 212

NOTICES BIBLIOGRAPHIQUES :

Droit international.

5. — *André Weiss.* — Traité théorique et pratique de droit international privé, par M. ERNEST LEHR 224

Histoire du droit.

6 — *C. Appleton.* — Histoire de la propriété prétorienne et de l'action publicienne, par M. A. RIVIER 224

7. — *Antonin Deloume.* — Les manieurs d'argent à Rome jusqu'à l'Empire. Étude historique, par M. A. MÉRIGNAC 226

8. — *A. Chaisemartin.* — Proverbes et maximes de droit germanique étudiés en eux-mêmes et dans leurs rapports avec le droit français, par M. ERNEST LEHR. 227

9. — *W. Hastie.* — The Philosophy of Law. An Exposition of the fundamental Principles of Jurisprudence as the Science of Right, by Immanuel Kant, par M. E. N. 229

10. — *Id.* — Kant's Principles of Politics including his Essay on Perpetual Peace. A contribution to Political Science, par le même 229

11. — *Id.* — Outlines of the Science of Jurisprudence. An introduction to the systematic Study of Law, par le même 229

12. — *Id.* — The sources of the Law of England. An historical introduction to the study of English Law by Dr Brunner, professor in the university of Berlin, par le même 229

Droit commercial.

13. — *L. Goldschmidt.* — System des Handelsrechts mit Einschluss des Wechsel-See- und Versicherungsrechts im Grundriss, par M. A. RIVIER. 230

14 — *Id.* — Handbuch des Handelsrechts, par le même 230

Recueils périodiques.

15. — Sommaire périodique des revues de droit. Recueil mensuel, par M. ÉDOUARD ROLIN 232

(*) A propos de l'article de M. Mérignhac que nos lecteurs trouveront dans cette livraison, nous tenons à leur annoncer dès à présent la très prochaine publication d'un article de M. Rolin-Jaequemyns, intitulé : « La Bulgarie, le droit international et les traités ». Le rédacteur en chef de la *Revue* y donnera personnellement son avis sur la question traitée par M. Mérignhac.

HARVARD COLLEGE
LIBRARY
13

LE MOUVEMENT VERS UNE CONSTITUTION FÉDÉRALE DE L'EMPIRE BRITANNIQUE

ENVISAGÉ SPÉCIALEMENT AU POINT DE VUE INTERNATIONAL,

PAR

M. G. ROLIN-JAEQUEMYNS.

Depuis plusieurs années, un mouvement important s'est produit dans les différentes parties de l'Empire britannique, afin d'amener la transformation en un lien fédéral des rapports qui existent jusqu'à présent entre la Grande-Bretagne et ses colonies. Il suffit de jeter les yeux sur la carte du monde pour voir, d'un côté, quelle importance aurait pour l'avenir de l'humanité le succès de ce mouvement, et de l'autre, combien les hommes d'État anglais doivent se préoccuper légitimement d'assurer, contre l'action de forces dissolvantes, la cohésion de toutes les parties de ce prodigieux empire.

La Grande-Bretagne, son empire de l'Inde et ses colonies couvrent aujourd'hui une surface de plus de 25 millions de kilomètres carrés, occupée par environ 340 millions d'habitants. C'est plus du cinquième de la population, et du sixième de la surface terrestre du globe. La superficie du territoire de l'Empire russe n'est pas beaucoup inférieure (22,430,004 kilomètres carrés, y compris la Sibérie et l'Asie centrale), mais la population ne dépasse pas le tiers de celle des possessions anglaises.

Si on compare les deux empires au point de vue de la richesse, de la puissance et de la variété des produits, du degré moyen de culture et de civilisation, il n'y a pas de doute que la palme ne revienne, et de loin, à l'empire britannique. Mais, si on les compare au point de vue de la force d'adhérence de leurs diverses parties, de leur unification administrative, législative et commerciale, de leur interdépendance absolue, on aperçoit, d'un côté, un domaine continental compact, allant sans interruption des frontières de l'Allemagne jusqu'à celles de la Chine, et des glaces du pôle jusqu'aux montagnes de l'Arménie, comme jusqu'aux sources de l'Indus et du Gange, de l'autre, une nation de 40 millions d'habitants environ, établie dans un domaine insulaire de

300,000 kilomètres carrés, d'où elle est obligée de gouverner et de défendre, par la politique et par les armes, un territoire soixante-treize fois aussi grand, réparti par fractions inégales sur toute la surface du globe.

Suivant une loi historique qui a toujours présidé aux conquêtes faites par voie de terre, la Russie a dû, depuis ses premiers tzars, viser, à mesure qu'elle s'étendait, à une absorption aussi complète que possible des peuples vaincus. Suivant une autre loi corrélative de la précédente, l'Angleterre, puissance commerciale et maritime, ne s'est pas tant inquiétée de soumettre à ses institutions les pays éloignés où elle fondait des colonies, ni ceux-là mêmes où elle faisait des conquêtes, que de les rendre tributaires de son commerce et de son industrie. Elle y a merveilleusement réussi. Cependant, dès la fin du siècle dernier, la révolte et la sécession des colonies de l'Amérique du Nord l'ont avertie qu'il y avait une mesure à ne pas dépasser, et que la prospérité même des établissements coloniaux fondés par ses fils pouvait développer chez leurs descendants, avec le désir de l'indépendance, les moyens de la conquérir. Aussi la politique coloniale de l'Angleterre a-t-elle été, depuis cent ans, remarquablement prudente et libérale, même de la part des ministères les plus conservateurs. A ne voir que l'apparence, on pourrait même se demander, et l'on s'est demandé en effet, si l'Angleterre ne donne pas plus de ce côté qu'elle ne reçoit. La réponse, croyons-nous, doit être négative. Il est vrai que la formation et le maintien de l'empire colonial figurent pour une proportion considérable dans la formation de la dette publique anglaise. Il est vrai que l'armée coloniale et la marine militaire sont encore presque entièrement entretenues aux frais de la métropole. Il est vrai encore que le système fiscal protecteur, destiné à assurer de force à la mère patrie le monopole du placement de ses produits industriels dans les colonies, est depuis longtemps abandonné, et que certaines colonies, au contraire, se protègent elles-mêmes par un système douanier dans lequel les produits anglais sont taxés sur le même pied que les produits étrangers. Mais tout cela n'empêche pas que, dans l'état actuel de paix entre l'Angleterre, d'une part, et, de l'autre, le reste du monde, y compris ses colonies, celles-ci ne soient un facteur essentiel dans la grandeur et dans la prospérité de la mère patrie. Le jour où chaque Anglais ne pourra plus se dire que, sans quitter le territoire britannique, il peut se diriger vers n'importe quelle latitude, y fonder sur un sol anglais un établissement commercial, ou y occuper, s'il en est jugé

digne, un emploi public largement rémunéré, le jour où les États-Unis de l'Australie, du Canada et du Cap seraient devenus des États souverains, aussi distincts de l'Angleterre que le sont aujourd'hui les États-Unis de l'Amérique du Nord, ce jour-là serait probablement suivi de près par la perte de l'Inde, et par la suppression du rôle que l'Angleterre remplit actuellement dans la politique et dans le droit international.

A notre avis, ce serait là un grand malheur, non seulement pour l'Angleterre et pour ses colonies, mais pour le reste de l'humanité.

On a souvent reproché à la politique anglaise d'être égoïste, et nous ne prétendons pas la défendre d'une manière absolue de ce reproche. Alors même que l'Angleterre se donna le rôle, dans la première moitié de ce siècle, de défendre la liberté des peuples, ses hommes d'État ne perdirent certainement pas de vue les avantages que cette position pouvait donner à leur pays. Mais toute politique nationale n'a-t-elle pas, dans la mesure que comporte la justice, non seulement le droit, mais le devoir d'être égoïste? Que l'on consulte l'histoire. La « guerre pour une idée », politique ou religieuse, n'a jamais été qu'illusion, fanatisme ou hypocrisie. C'est d'ailleurs un égoïsme assez large que celui qui se propose le bonheur et la gloire d'une famille humaine de plusieurs millions d'individus. La seule question, pour ceux qui n'appartiennent pas à cette famille, est de savoir si ce que l'égoïsme, c'est-à-dire l'intérêt bien entendu, doit conseiller aujourd'hui à l'Angleterre pour le maintien de son empire colonial, est d'accord, ou non, avec l'intérêt de ses colonies et avec les intérêts généraux de l'humanité. Or, à cette question il n'y a qu'une réponse : oui, le maintien de l'empire colonial britannique est désirable à un point de vue général, parce que l'Angleterre est obligée, pour conserver cet empire, d'être juste et modérée dans l'administration de ses colonies, pacifique dans ses relations internationales.

Il y a donc un intérêt, non seulement anglais, mais général à rechercher quels sont les liens qui rattachent aujourd'hui l'Angleterre à ses possessions d'outre-mer, quels sont les dangers qui menacent de rompre ces liens, et de quelle manière ces dangers pourront être conjurés.

I

Comme le disait un jour lord Granville, les liens qui unissent entre elles les différentes parties du grand Empire britannique sont d'acier et

de soie (1). Ajoutons qu'ils tendent de plus en plus à être de soie, et de moins en moins à être d'acier.

Les liens qu'on peut appeler d'acier sont ceux qui résultent, d'une part, de la présence actuelle ou imminente de forces militaires suffisantes pour réprimer toute velléité séparatiste ou insurrectionnelle, de l'autre, d'une administration civile solidement encadrée, et recevant l'impulsion directe du gouvernement de la métropole. Si l'on examine à ce double point de vue les moyens employés par l'Angleterre pour maintenir son empire colonial, on demeure stupéfait en comparant leur faiblesse relative avec l'immensité de la tâche à remplir.

Voici d'abord quelques chiffres instructifs en ce qui concerne l'armée coloniale. L'ensemble des forces militaires appelées à maintenir l'empire de l'Inde est à peine de 72,000 hommes. Pour le reste des possessions d'outre-mer, il n'atteint pas 40,000 hommes, dont la moitié se trouve répartie sur trois points stratégiques : Malte, Gibraltar et le Cap. Le reste est dispersé en une douzaine de stations. Dans tout le continent australien, il n'y a pas de troupes anglaises. Au Canada, il y a environ 1,500 hommes, postés à Halifax (2).

Il en est de même pour l'administration civile. En dehors des protectorats qui, par leur nature même, ne supposent qu'une intervention limitée dans le gouvernement intérieur de l'État protégé, les colonies anglaises se divisent, comme on le sait, en plusieurs catégories qui constituent comme autant d'étapes vers l'autonomie complète. Il y a d'abord les Colonies de la Couronne, où l'ensemble des pouvoirs est exercé par le gouvernement central, ou par des fonctionnaires agissant individuellement ou collectivement sous son autorité et en son nom. L'Inde n'est pas la seule de ces possessions (3), mais c'est de beaucoup la

(1) Discours prononcé le 4 avril 1887, dans la Conférence impériale dont il sera question plus loin : « *The links of steel and of silk which bind the different portions of the great Empire together.* »

(2) Voici quelles étaient, d'après le *Statesman's Yearbook*, l'ensemble des forces *effectives* anglaises sous les armes au commencement de 1888 :

Dans le Royaume-Uni	107,396	hommes.
En Égypte	4,738	—
Dans les colonies	25,848	—
Dans l'Inde	72,345	—
En route	694	—

(3) On peut, croyons-nous, classer parmi les Colonies de la Couronne : en Europe, Gibraltar; en Afrique, le Bechuanaland, la Côte-d'Or, la Gambie, Lagos, les districts du Niger, Sierra-Leone, les îles de l'Ascension, Maurice, Sainte-Hélène, Saint-Paul et

plus importante et la plus avancée sous tous les rapports. En réalité, c'est à peine si on peut la considérer comme une colonie. C'est un empire ou plutôt un monde à part. Or, quel est le nombre des individus d'origine britannique employés pour maintenir l'autorité de la métropole sur ce vaste territoire et sur cette immense population? Nous n'avons pu malheureusement consulter à ce sujet de chiffres plus récents que ceux du recensement de 1881. Il en résulte qu'à cette époque la population britannique de l'Inde comprenait en tout 89,798 personnes, dont 72,382 avaient de 20 à 40 ans. Sur ce nombre, 55,808 étaient employés au service militaire et 2.996 au service civil. Admettons que, depuis dix ans, ces chiffres se soient accrus, et qu'ils doivent être aujourd'hui majorés de 20 p. c. Cela nous donne pour la population britannique actuelle de l'Inde environ 110,000 personnes, dont 70,000 environ employées au service militaire, et 3,600 au service civil, le tout pour maintenir le prestige et l'autorité du gouvernement impérial sur plus de 220 millions d'individus qui peuplent les possessions immédiates, et sur plus de 60 millions environ d'habitants des États indigènes, soit une proportion de moins d'un habitant anglais pour 2,300 indigènes, d'un militaire anglais pour 3,700 indigènes, et d'un employé civil anglais pour 72,000 indigènes.

La possibilité matérielle de gouverner avec un appareil aussi restreint une population intelligente, relativement civilisée, fortement attachée à son organisation sociale ainsi qu'aux traditions historiques et religieuses sur lesquelles elle repose, ne se concevrait pas du tout, s'il ne fallait tenir compte de ce que les 280 millions d'êtres humains qui composent la population de l'Inde se divisent en une quantité de groupes séparés les uns des autres par des antagonismes de race, de langue, de croyance et de vie politique. Il y a 217 États indigènes. Le recensement de 1881 a établi que les langues ou les dialectes parlés étaient au nombre

Nouvelle-Amsterdam; en Amérique, le Honduras britannique, les îles Falkland, la Jamaïque et ses dépendances, Trinité et Tabago; en Asie, Aden, Hongkong, les Straits Settlements et leurs dépendances, les îles Keeling, Kuria-Muria, Labouan et Perim; en Australie, la Nouvelle-Guinée, les îles Fiji, Kermadec, et une quantité d'autres petites îles. Mais en dehors de la Côte-d'Or, qui compte environ 1,500,000 habitants, de la Jamaïque, qui en a de 600,000 à 700,000, et des Straits Settlements, qui, avec leurs dépendances, ont une population de plus d'un million, soit ensemble et en chiffre rond 3 millions, le reste de ces colonies ne doit guère être peuplé, pour autant que des données statistiques très vagues permettent d'en juger, de plus de 2 millions d'âmes.

de 110. A côté de 187 millions d'Hindous, il y a 50 millions de mahométans.

En dehors de l'Inde, les Colonies de la Couronne pourraient encore être classées en plusieurs catégories, depuis celles qui sont gouvernées par des commissions (par exemple une grande partie des possessions africaines, autres que le Cap, plusieurs îles du Pacifique, etc.), ou celles qui, n'étant considérées que comme des points stratégiques, ou des dépôts de charbons protégés par des fortifications, sont placées sous une administration presque exclusivement militaire (Gibraltar, Aden, Ste-Hélène), jusqu'aux pays qui ont une législation et un pouvoir exécutif désignés par la Couronne d'après certaines règles, mais déjà distincts l'un de l'autre. Quelques pays de la Couronne relèvent d'autres Colonies, par exemple, la Nouvelle-Guinée, dont l'administration est, depuis 1887, en partie placée sous la direction de la Colonie australienne de Queensland. Certains pays de l'Afrique méridionale sont dans la même situation vis-à-vis du Cap. C'est, comme on le voit, une sorte de filiation coloniale à deux degrés. Il peut arriver d'un autre côté qu'une colonie, après avoir joui d'institutions représentatives, retombe au rang de Colonie de la Couronne. Tel a été le cas pour la Jamaïque à la suite d'une insurrection réprimée en 1866.

La seconde catégorie de colonies ou de possessions se compose de celles qui ont des institutions *représentatives*, c'est-à-dire où le pouvoir législatif est exercé par des assemblées locales librement élues, en tout ou en partie, sans autre limite qu'un droit de veto qui appartient à la couronne. Seulement, celle-ci retient dans ces possessions la nomination et le contrôle des fonctionnaires publics (1).

La troisième catégorie de colonies comprend celles qui ont, non seulement une législature, mais des gouvernements *responsables* (2). En

(1) Rentrent dans cette catégorie de colonies ou possessions : en Europe, Malte ; en Afrique, Natal ; en Amérique, la Guyane et les îles de Bahama, Barbades, Bermudes, Leeward et Windward ; en Asie, Ceylan et Chypre ; en Australie, l'Australie occidentale. Leur population totale peut être évaluée, en chiffre rond, à 5 millions d'habitants. Encore ne sommes-nous pas certain que l'Australie occidentale ne doive pas être considérée depuis deux ou trois ans comme une colonie responsable (3e catégorie de notre énumération).

(2) Ces colonies sont : en Afrique, le Cap ; en Amérique, le Canada et Terre-Neuve ; en Australie, l'Australie méridionale, la Nouvelle-Galles du Sud, la Nouvelle-Zélande, Queensland, la Tasmanie et Victoria (v. à la note précédente ce que nous disons de l'Australie occidentale). Leur population totale peut être évaluée à 11 millions d'habitants environ.

réalité, ce sont des États autonomes, avec cette seule restriction que le gouvernement britannique les représente au dehors [1] et conserve, par l'organe du gouverneur qu'il nomme, un droit de veto sur leur législation. L'importance de ces États, dont quelques-uns se développent avec une grande rapidité, est déjà supérieure à celle de toutes les autres colonies réunies, en dehors de l'Inde. Il est à remarquer, d'ailleurs, que le droit de veto sur la législation est fort rarement exercé, et que le droit de la couronne de nommer les gouverneurs a déjà donné lieu, de la part de quelques colonies responsables, à de vives réclamations, tendant à ce que le choix ne soit fait que sur avis préalable des autorités coloniales. Jusqu'ici, ces réclamations ont toujours été repoussées en principe, par le motif constitutionnel que la responsabilité de la présentation à la couronne, de même que celle de la censure possible ou du renvoi du gouverneur, ne saurait être divisée entre le ministère impérial et les ministres coloniaux. Mais en fait, dans deux ou trois cas où la personne du gouverneur nommé déplaisait à la colonie, le conflit qui en est résulté a abouti à la désignation d'un nouveau titulaire. C'est ce qui est notamment arrivé en 1888 pour le gouverneur du Queensland.

On voit, par ce qui précède, que les « liens d'acier » par lesquels les colonies anglaises se rattachent à la mère patrie sont aujourd'hui réduits à leur plus simple expression. Voyons maintenant les « liens de soie ».

Il en est d'abord un puissant, résultant de la douceur même de ce gouvernement, qui laisse libre jeu au développement des institutions locales, tolère toutes les opinions, respecte tous les cultes, et ne se fait sentir que comme pouvoir protecteur et modérateur. C'est ce qui fait que, même dans les colonies non anglaises d'origine, telles que le Canada et le Cap, les descendants des colons français ou hollandais ne nourrissent aucun sentiment hostile contre la domination anglaise comme telle. On peut même dire, croyons-nous, que, si un mouvement séparatiste s'y produisait, il tendrait, non vers une réunion à l'ancienne métropole, mais vers une indépendance complète.

Le prestige de l'Angleterre comme puissance coloniale et colonisatrice, la diffusion de plus en plus grande de la langue anglaise dans les pays extra-européens, la supériorité de la marine militaire et marchande de la Grande-Bretagne sur toutes les autres marines sont d'autres causes morales qui maintiennent l'union entre elle et ses possessions

[1] Encore le Canada a-t-il le droit de traiter pour ses tarifs commerciaux.

d'outre-mer. On peut appliquer à chaque possession anglaise ce que dit du Canada l'auteur d'un article paru en mars dernier dans la *Fortnightly Review* : « Ses marchandises traversent les mers sous la protection d'un pavillon que le monde entier est accoutumé à respecter. Dans chaque ville commerçante des deux hémisphères, le négociant canadien trouve un consul britannique pour protéger ses intérêts et prendre soin du plus humble matelot. Et il ne peut s'empêcher de se dire qu'il n'a pas à intervenir pour un dollar dans le traitement de ce fonctionnaire. Ses vaisseaux sillonnent l'océan en pleine sécurité, grâce à une marine militaire qui ne lui coûte pas un penny. L'habitant du plus modeste cottage sent qu'aucun ennemi du dehors n'osera mettre le pied sur le sol canadien, rendu sacré par la force des armes britanniques, et celles-ci, en couvrant ainsi le pays entier de leur prestige, ont encore l'inappréciable mérite de ne pas lui demander un farthing pour leur entretien (1). »

Des pays nouveaux, riches, occupés par une race active et énergique, que viennent stimuler et renforcer sans cesse de nouvelles recrues, et que ne tourmente ni ne paralyse aucune administration centrale, inutilement centralisatrice des pays qui n'ont ni armée permanente, ni flotte, ni diplomates à entretenir, et dont les vastes territoires promettent d'amples récompenses au travail de plusieurs générations, de pareils pays doivent prospérer matériellement, car ils sont dans des conditions économiquement supérieures à celle de n'importe quelle population européenne. Tel est le cas de la très grande majorité des colonies anglaises. Dès lors, pourquoi songeraient-elles à se détacher d'une souche dont elles n'ont éprouvé, pendant une longue paix, que le

(1) *Canada and Imperial federation*, by the Hon. J.-W. Longley, Attorney-General for Nova Scotia. — *Fortn. R.*, March 1891. — Tout le passage cité ci-dessus est absolument exact en ce qui concerne le Canada. Il y aurait seulement une légère restriction à faire en ce qui concerne l'intervention de certaines autres colonies dans l'entretien des troupes coloniales. Sur 2 millions de livres sterling environ que coûtent ces troupes (celles de l'Inde non comprises), une somme que l'on peut évaluer en moyenne à 126,000 liv. st. (soit de 6 à 7 p. c.) est fournie par les revenus des possessions suivantes : Ceylan, Hong-Kong, Malte, Maurice, Natal, Straits Settlements. En outre, il existe entre le gouvernement britannique et les colonies australiennes un arrangement, en vertu duquel le premier entretient pour la défense des côtes et la police des mers de l'Australie une escadre d'un tonnage et d'une force déterminés. Une partie des bâtiments qui composent cette escadre ont été construits aux dépens des colonies australiennes. L'armement a été fourni par l'administration de la marine. (Cf. ce que nous dirons plus loin des armées et des flottes australiennes et canadiennes proprement dites.)

bienfaisant appui? Aucune des raisons d'ordre matériel, administratif ou financier invoquées il y a plus d'un siècle pour justifier la révolution américaine, ne pourrait être alléguée aujourd'hui ni par le Canada, ni par le Cap, ni par l'Australie, ni, à notre connaissance, par aucune autre colonie anglaise. La situation privilégiée que l'Angleterre, comme les autres puissances coloniales, prétendait autrefois occuper comme cliente et comme fournisseuse de ses colonies, a entièrement disparu en droit, et tend à disparaître en fait. Ce qui en reste est affaire de relations établies et volontairement maintenues. Témoin le développement prodigieux qu'a pris dans ces derniers temps le commerce extérieur de certaines colonies australiennes avec des pays autres que l'Angleterre. Ainsi, le chiffre des importations de l'Allemagne vers la Nouvelle-Galles du Sud, qui n'était il y a quelques années que de 32,000 liv. st. (800,000 francs), a été, en 1889, de 500,000 liv. st. (12,500,000 francs), tandis que les exportations s'élevaient de moins de 5,000 liv. st. (125,000 francs), à plus de 500,000 liv. st. (12 1/2 millions de francs). La progression pour Victoria a été de 16,000 liv. st. (400,000 francs), chiffre des importations de l'Allemagne, à 600,000 liv. st. (15 millions de francs). La valeur de la laine exportée de l'Australie vers des ports du continent européen a atteint, en 1889, le chiffre de 1,557,000 liv. st. (38,925,000 francs), alors qu'elle n'était, en 1881, huit ans auparavant, que de 172,000 liv. st. (4,300,000 francs) [1]. En quoi la pleine indépendance politique aurait-elle pu accélérer cette marche ascendante?

Mais en dehors de la vie commerciale et industrielle, qui réclame avant tout la liberté, et qui l'obtient dans les rapports entre les colonies anglaises et la métropole, celle-ci retient ses possessions par une foule de liens qui donnent et conservent à l'ensemble de l'Empire britannique une physionomie commune et une sorte de cohésion intellectuelle.

Il suffit d'ouvrir une illustration ou une revue anglaise ou coloniale pour constater à quel point, dans les grandes comme dans les petites choses, la vie sociale, intellectuelle, littéraire et religieuse de la Grande-Bretagne et de ses colonies présente un ensemble de phénomènes que leur variété apparente, due à des circonstances locales ou accidentelles, n'empêche pas d'être parfaitement homogènes au fond. Cela tient à l'éducation, au caractère national, à ses défauts comme à ses qualités.

[1] Nous empruntons ces chiffres à un discours de lord Reay, sur lequel nous reviendrons plus loin.

Voyez l'Anglais en voyage. Il est d'un abord froid, réservé, parle rarement le premier, ne s'inquiète pas des affaires de ses voisins, surtout s'ils ne sont pas Anglais comme lui, mais se montre très préoccupé de conserver partout certaines habitudes de confort, de propreté, d'hygiène, dût l'appareil en être parfois assez encombrant. Envoyez plusieurs Anglais s'établir en pays étranger. Ce dont ils s'inquiéteront avant tout sera de s'y créer un « home », d'y avoir cette maison qui, suivant un dicton célèbre, est le château fort du citoyen britannique. La Bible de famille y occupera la place d'honneur. Puis viendra la chapelle ou le lieu de prière, où l'on se réunira le dimanche pour chanter des hymnes et penser à Dieu, puis, autant que le climat le permet, les jeux en plein air, le tennis, le cricket, le foot-ball, le polo, les courses, le canotage, le sport sous toutes ses formes, puis encore le club où l'on trouvera les journaux du pays. Que l'on soit sous le pôle ou sous l'équateur, les fêtes traditionnelles, la Noël surtout, le joyeux Christmas, seront célébrées avec la même ferveur, avec le même entrain. Nul effort, d'ailleurs, sauf chez les missionnaires, pour convertir les autres à leurs croyances, à leurs idées, à leurs habitudes, à leurs goûts, mais, par contre, un très grand souci de ne pas se laisser absorber par eux, et de s'affirmer partout comme Anglais. Pourquoi? Ce n'est pas tant que l'on compte sur quelque action *directe* ou sur quelque subside du gouvernement britannique pour suppléer au défaut d'énergie de ses sujets. Seulement, on sait que la patrie anglaise, comme la Rome antique, veille à la sécurité individuelle du plus humble et du plus éloigné de ses enfants. Aussi, après quelque temps et une ou deux générations, cette forte individualité du colon anglais ne se borne-t-elle plus à s'affirmer, à se maintenir. Elle rayonne et finit par absorber les autres. C'est ainsi que des colons d'origine française, hollandaise ou espagnole arrivent, sans la moindre contrainte, à se confondre avec les plus loyaux sujets de la reine Victoria, adoptent leur manière de vivre, de raisonner, d'agir, de se divertir, et s'intéressent aux mêmes événements. Les joies ou les deuils de la famille royale, les incidents où se trouvent mêlés les grands noms de l'aristocratie anglaise, les débats parlementaires de Westminster, les questions, les discours, les procès, les scandales dont parlent les journaux anglais n'éveillent pas moins d'émotion ou de curiosité à Sydney, à Melbourne, au Cap qu'à Manchester ou à Liverpool, et sur les rives du Gange ou du Saint-Laurent que sur celles de la Tamise. Il en résulte un véritable sentiment de solidarité nationale,

qui n'est pas le moins fort des liens de soie dont parlait lord Granville.

Si l'on résume tous ces phénomènes, on peut dire que, sans arriver ni sans viser à une homogénéité parfaite, qui ne serait d'ailleurs ni nécessaire ni désirable, l'Angleterre a, plus qu'aucune autre puissance coloniale, su grouper ses possessions en un faisceau, contre le maintien duquel ne proteste en ce moment aucun grave intérêt, et que des habitudes acquises, des sentiments d'estime et de sympathie mutuelles tendent au contraire à consolider.

II

Est-ce à dire qu'aucun danger, aucun germe de dissolution ne menace l'intégrité de ce vaste empire? Nullement, et c'est ce que pressentent depuis plusieurs années un grand nombre d'hommes d'État, tant en Angleterre même que dans ses colonies.

Les dangers de dissolution nous paraissent être de deux espèces : les uns sont actuels, croissants, inévitables, parce qu'ils tiennent à la nature des choses; les autres sont éventuels, et peuvent naître de circonstances dont il faut au moins prévoir la possibilité.

Les dangers actuels, destinés à grandir avec la cause qui les fait naître, proviennent de la transformation nécessaire de l'esprit public parmi les nouvelles générations des colonies les plus prospères, et du sentiment qu'elles acquièrent de leur vitalité et de leur énergie propres. Il est impossible que cela ne soit pas. L'histoire des peuples se reflète dans leurs sentiments, dans leurs aspirations. Il est impossible que le Canadien ou l'Australien de nos jours ne sente pas naître chez lui, à côté du patriotisme traditionnel « qui le rattache encore à la vieille Angleterre », un patriotisme nouveau, plus local, non encore antagoniste, mais déjà rival du premier. Quelques esprits ardents paraissent dès à présent vouloir aller plus loin. Le Canada aux Canadiens, l'Australie aux Australiens est leur devise. De là à rêver pour leur seconde patrie la dignité et la souveraineté d'un État indépendant, il n'y a pas loin. Comme le fait remarquer M. Longfrey, lorsque les colonies de l'Amérique du Nord se sont séparées de l'Angleterre, elles avaient à peine la moitié de la population du Canada actuel (1).

(1) Ajoutons, en ce qui concerne l'Australie, cet autre fait qui marque bien la distance entre deux époques. En 1837, il y avait encore, dans les colonies australiennes,

Le besoin même de se sentir protégées, défendues contre tout désordre ou contre toute agression, tend à diminuer chez celles de ces colonies qui ont dès à présent une armée et même une flotte à elles. Tel est le cas pour le « Dominion » du Canada et pour les colonies australiennes. Le Dominion a, depuis 1884, une armée permanente de 1,200 hommes. Ce n'est guère. Mais il faut y ajouter une milice, dont la force effective est évaluée à 37,359 hommes, avec une réserve de 655,000, soit près de 700,000 hommes. Il existe en outre une flotte canadienne de cinq vapeurs de mer et de deux navires de fleuve. Les colonies australiennes ont, de leur côté, chacune pour son service propre, des troupes permanentes de terre et de marine, des volontaires et des vaisseaux de guerre. Si l'on rassemblait les troupes de l'Australie méridionale et occidentale de la Nouvelle-Galles du Sud, de Queensland, de la Tasmanie et de Victoria, on pourrait en former une armée de 27,000 à 28,000 hommes, tandis que leurs vaisseaux de guerre réunis comprendraient déjà un bâtiment cuirassé à tourelle, une corvette à vapeur, un croiseur, plusieurs canonnières et plusieurs bateaux torpilleurs.

Il est vrai que les colonies australiennes ne sont pas encore, comme celles du Canada, fédérativement organisées. Des dissentiments douaniers y ont jusqu'ici fait obstacle. Mais tout fait prévoir que ces dissentiments ne dureront pas. Le jour où il y aura une fédération australienne, comme il y a déjà une fédération canadienne, le patriotisme local australien aura reçu un nouvel et puissant aliment. Il ne faut pas oublier, d'ailleurs, qu'à ce développement matériel et politique correspondent — bien que peut-être dans une moindre mesure, si l'on considère, non *la diffusion*, mais *l'élévation* de la culture — un sérieux mouvement intellectuel, scientifique et littéraire.

Dans l'article précité de la *Fortnightly Review*, M. Longley, attorney général pour la Nouvelle-Écosse, arrive nettement à la conclusion que, malgré le loyalisme du Canada, il est certain que ce pays ne consentira pas indéfiniment à rester une simple colonie. Il croit même que l'avenir le plus probable pour lui, c'est une complète indépendance. Voici comment il analyse à cet égard les dispositions d'esprit du peuple canadien. On nous pardonnera la longueur de la citation, à raison de son intérêt :

43,000 « convicts » n'ayant pas achevé leurs peines; aujourd'hui, les mêmes colonies protestent vivement contre l'emploi par la France de la Nouvelle-Calédonie comme colonie pénale.

« La question de l'indépendance ou d'une nationalité indépendante (de même que celle d'une fédération impériale ou d'une annexion aux États-Unis) n'a pas été jusqu'ici considérée très sérieusement par le peuple canadien : mais il est de fait que cette idée tend à s'emparer sérieusement des esprits de plusieurs des hommes les plus intelligents du Canada. C'est dans la jeune génération qu'elle compte le plus de partisans. Du moment où il est établi que le rapport colonial ne doit pas être perpétuel, surgit la nécessité de trouver une solution quelconque au problème de l'avenir, et l'idée d'une existence indépendante est la mieux faite pour enflammer l'imagination des jeunes gens. A mesure que se développe le sentiment de l'orgueil national, grandit la pensée de l'indépendance. Avoir une patrie à soi, dont les ressources sont abondantes et dont les perspectives s'élargissent sans cesse, est une aspiration aussi naturelle que louable chez un peuple qui a déjà autant fait que le peuple canadien. Un sentiment pareil semble s'emparer des Australiens. Il n'y a pas lieu pour l'Angleterre de s'en étonner, puisque cela démontre simplement que les Anglais sont une race dominante et voulant se gouverner elle-même. Du moment où les colonies britanniques ont atteint des proportions suffisantes pour les mettre en état de se maintenir seules, elles sont prêtes à accepter les responsabilités d'une vie nationale, et il leur répugne de se suspendre à jamais aux cordons du tablier de la mère patrie. Ceci n'implique aucun manque d'égards pour la métropole; rien n'indique au contraire que l'intérêt et l'affection pour le pays d'origine aient en rien diminué. Ce n'est pas, chez un homme, montrer un manque d'égards pour ses parents que de se créer un intérieur à lui-même, et d'assumer l'obligation de pourvoir à son propre entretien et à celui de sa famille. Il est naturel et convenable que cette étape se rencontre dans la carrière d'un individu; il ne l'est pas moins lorsqu'il s'agit de grandes communautés comme le Canada et l'Australie. Si ceux qui travaillent à un plan de concentration des forces de la race anglaise, et qui veulent contribuer à sa commune gloire et à sa commune puissance en confondant dans une vaste unité tout ce qui parle anglais dans le pays et au dehors, s'appliquaient à fonder des alliances durables avec ces grandes colonies destinées à acquérir un jour une existence indépendante, ils auraient chance de faire œuvre plus pratique qu'en poursuivant un chimérique projet de fédération, qui présente d'énormes difficultés, et qui, même réalisé, n'aurait probablement qu'une existence éphémère.

« Qu'on nous entende bien : il s'en faut de beaucoup que l'idée de l'indépendance soit entrée au Canada dans le domaine de la politique pratique. La masse de la population ne l'a encore guère envisagée. Comme nous l'avons déjà dit, la situation actuelle est satisfaisante, et l'on n'a pas encore atteint le moment où le Canada se sentira assez fort pour se maintenir seul. Ceci implique des difficultés et des responsabilités. De plus, la génération actuelle renferme bien des personnes extrêmement, on pourrait dire superstitieusement attachées à la Grande-Bretagne et à la domination britannique. Ces personnes ne voudraient entendre à aucun projet impliquant une séparation. Maints préjugés doivent être surmontés avant qu'une solution paisible puisse être obtenue sur ces bases. Mais les vieilles générations passent et de nouvelles générations s'élèvent. A mesure que le pays gagnera en population, en richesse et en puissance, ces anciens préjugés disparaîtront, et chaque jour verra se fortifier l'orgueil national. Dans les cercles de conférences (*debating societies*), où la jeunesse intelligente se réunit pour discuter les questions d'intérêt public, le développement d'un ardent sentiment d'orgueil national se manifeste à l'évidence, et lorsque, à la tribune électorale, quelque personnage politique d'opinions avancées fait allusion à une nationalité indépendante, il est certain de soulever des applaudissements. Le germe a été planté, et l'idée croît manifestement dans le sein du jeune Canada.

« Il est trop tôt pour pouvoir dire dans quelle mesure ce sentiment s'étendra, et à partir de quel moment il entrera dans la phase de l'action pratique. Rien, dans ces derniers temps, n'est venu lui donner quelque impulsion directe. Un conflit entre le gouvernement canadien et l'administration des colonies pourrait éventuellement donner à l'idée de l'indépendance une intensité formidable; mais il n'est pas vraisemblable que ce cas se produise. On ne peut donc que se former des opinions générales sur la marche des événements. Étant donné que les rapports coloniaux doivent un jour prendre fin, on ne s'avance pas trop en disant que l'indépendance paraît, pour le moment, la solution la plus probable. »

Il y aurait beaucoup à dire sur ce qui précède, et l'écrivain canadien nous paraît faire beaucoup trop bon marché, dans une autre partie de son article, de la probabilité, en cas de séparation avec l'Angleterre, d'une absorption du Canada par les États-Unis. Il nous semble également traiter avec trop de dédain l'idée de la fédération impériale, dont

nous allons parler tout à l'heure. Mais il n'en résulte pas moins, des faits constatés par lui, qu'une modification importante dans les rapports de droit public existant actuellement entre la Grande-Bretagne et ses colonies les plus avancées mérite d'être envisagée comme une des probabilités de l'avenir.

En regard de ce mouvement qui se produit dans les colonies, il faut mettre un autre fait, qui se passe en Angleterre même, et dont l'influence probable sur l'avenir du système colonial n'a peut-être pas été assez remarquée. C'est l'espèce d'impulsion aveugle, irraisonnée, irrésistible qui entraîne ce pays, comme beaucoup d'autres, à transformer ses institutions dans un sens de plus en plus démocratique. Depuis quelques années, les bases du système électoral se sont considérablement élargies, et le moment ne semble pas éloigné où la chambre des communes sera élue par le suffrage universel. Il est probable que, après avoir obtenu ce résultat, la démocratie anglaise réclamera d'autres mesures radicales, atteignant la chambre des lords et l'Église établie. Sera-ce un progrès vers ce qui doit être le but de tout gouvernement : la liberté individuelle, l'ordre et la justice? Il est permis d'en douter, mais la discussion de ce point nous éloignerait de notre sujet. Nous ne voulons ici examiner les conséquences de ce fait qu'au point de vue des rapports entre la Grande-Bretagne et ses colonies. Or, ce qui est certain, c'est que la théorie démocratique, du droit naturel, égal et imprescriptible qu'aurait tout citoyen majeur à exercer un contrôle au moins indirect sur la gestion des affaires de l'État, est incompatible avec les relations de colonie à métropole. De quel droit, avec quelle raison prétendrait-elle diriger à elle seule la politique extérieure de l'ensemble de l'Empire, faire des traités, décider de la paix ou de la guerre, et confier le contrôle suprême de l'exercice de ce droit à un corps électoral dans lequel elle admettrait les plus misérables, les plus ignorants de ses habitants, alors qu'elle exclurait de ce même contrôle les hommes d'État les plus éclairés de ses colonies? L'argument même tiré de la participation aux charges tombera du moment où l'on admettra comme électeurs ceux qui en fait ont tout à attendre des pouvoirs publics et rien à leur donner. Il y aura là une situation d'une absurdité aussi palpable que le fut un jour pour les colonies d'Athènes l'empire d'une métropole livrée elle-même aux caprices de la multitude.

Un autre fait à signaler dans le même ordre d'idées, c'est que les démocraties sont jalouses de leur nature, qu'elles n'ont pas fait preuve

jusqu'ici, par exemple en France et aux États-Unis, de tendances bien éclairées ni bien libérales en matière économique et que, sur ce terrain, de graves conflits ne tarderaient probablement pas à se produire entre la démocratie anglaise et les démocraties coloniales, chacune méprisant, suivant l'habitude des foules, les enseignements de l'histoire et de la science économique, et n'ayant en vue que ses intérêts immédiats et apparents. Enfin, si le radicalisme anglais arrivait à réaliser tout son programme, une dernière conséquence serait à prévoir : c'est que l'Angleterre perdrait, aux yeux mêmes de ses colonies les plus démocratiquement organisées, cette auréole qu'elle doit au maintien de ses antiques institutions : la couronne, la noblesse et le clergé, à leur action réellement élevée et bienfaisante, à la remarquable sagesse avec laquelle elles ont fonctionné depuis le commencement de ce siècle.

Nous nous sommes placés jusqu'ici dans l'hypothèse qu'aucun trouble grave ne surgisse dans les relations extérieures de la Grande-Bretagne, qu'elle demeure en paix avec toutes les autres nations, et qu'en traitant avec d'autres puissances elle ne froisse les intérêts essentiels — ou considérés comme tels — d'aucune de ses colonies. Mais il ne serait pas raisonnable d'admettre que tel sera toujours le cas. Quelles que soient l'habileté, la prudence et l'humeur pacifique des ministres anglais, une de ces nombreuses difficultés internationales que chaque jour voit éclore sur un point quelconque du globe, peut donner naissance à un dissentiment sérieux, et soulever des passions que la seule raison serait impuissante à calmer. L'Angleterre peut ainsi se trouver enveloppée dans une guerre, soit particulière, soit générale. Il se peut aussi que, pour éviter une pareille guerre, ou par esprit de justice, l'Angleterre consente à des arrangements internationaux que telle ou telle de ses colonies considère comme lui étant extrêmement préjudiciables. Les questions relatives aux délimitations de territoire et d'influence dans le sud de l'Afrique, à la mer de Behring, aux pêcheries du Canada ou de Terre-Neuve, fournissent autant d'exemples de la possibilité de pareils conflits.

Supposons maintenant que, malgré son habile diplomatie, l'Angleterre se trouve un jour impliquée dans une guerre avec une ou plusieurs autres puissances maritimes. Sans doute, ses ressources sont énormes, et son énergie se montrerait à la hauteur des circonstances. Mais quelle ne serait pas, d'autre part, l'immensité de sa tâche! D'après le droit international positif encore existant, et que l'Angleterre elle-même s'est

toujours refusée à modifier, les vaisseaux de guerre de l'un des belligérants peuvent saisir les vaisseaux de commerce de l'autre belligérant, ainsi que toute la propriété privée ennemie qui fait partie de leur cargaison. Il y a plus. Si l'un des belligérants en hostilité avec l'Angleterre était les États-Unis, la déclaration de Paris de 1856, à laquelle ils n'ont jamais adhéré, ne leur serait pas applicable. Ils pourraient donc, sans enfreindre le droit positif, en ce qui les concerne, armer en course leurs vaisseaux de commerce et leur délivrer des lettres de marque les autorisant à capturer toute propriété privée appartenant aux 340 millions d'habitants de l'Angleterre ou de ses colonies et naviguant sous pavillon anglais (1). La Grande-Bretagne aurait évidemment le même droit vis-à-vis des États-Unis. Mais il est superflu de démontrer combien la partie serait inégale, non seulement à raison de la quantité de marchandises exposées de part et d'autre, mais à raison de la longueur et de la variété des routes parcourues. Il est probable qu'en pareil cas les colonies ne sentiraient plus que le désagrément d'être engagées dans une guerre sur les préparatifs, sur la naissance, sur la continuation et sur la conclusion de laquelle elles n'auraient aucun contrôle. Sans doute, les colonies les plus riches sauraient défendre leur territoire, sauf peut-être le Canada, contre une agression des États-Unis. Mais si elles y réussissaient par elles-mêmes, leurs aspirations vers une indépendance complète n'en seraient que fortifiées. D'autre part, si l'Angleterre devait supporter, outre une guerre maritime qui aurait toutes les mers pour théâtre, la levée d'armées de terre destinées à défendre sous toutes les latitudes le sol de son Empire, le fardeau pourrait finir par lui paraître à elle-même tout à fait insupportable.

Peut-être, il est vrai, les choses tourneraient-elles autrement. C'est, nous le savons, l'opinion d'hommes sérieux qu'une fédération britannique sortirait plus facilement d'une guerre pour laquelle l'Angleterre, injustement attaquée, aurait fait appel au patriotisme de ses colonies.

(1) Pour donner une idée de l'importance de cette propriété privée, il suffira de faire remarquer que le tonnage des vaisseaux naviguant sous pavillon britannique qui ont, en 1890, traversé le canal de Suez, s'est élevé à 5,331,530 tonnes, sur 6,890,094, soit près de 80 p. c. de la navigation totale. Dans ces conditions, on se demande si l'amirauté anglaise n'est pas au-dessous de la vérité en comptant que la marine militaire anglaise sera assez forte aussi longtemps que son effectif atteindra, à lui seul, les chiffres réunis de deux autres marines militaires quelconques. La tâche à remplir croîtra en effet dans des proportions inouïes à raison même de l'immense supériorité de la marine marchande qu'il s'agira de protéger.

« *Blood* », disent-ils, « *is thicker than water.* » Le sang versé pour une cause commune deviendrait pour l'avenir le plus épais des ciments. Certes, cela n'est pas impossible, mais il vaudrait mieux, semble-t-il, ne pas tenter, et même ne pas attendre l'expérience.

III

Plusieurs publicistes s'étaient déjà occupés de la situation que nous venons de signaler lorsque, en novembre 1884, se constitua en Angleterre l'association appelée : « Ligue pour la fédération impériale » (*Imperial federation league*). Comme son nom l'indique, la ligue a pour objet d'assurer, par la fédération, l'unité permanente de l'Empire, sous la réserve « qu'aucun plan de fédération n'empiétera sur les droits existants des parlements locaux, en ce qui concerne les affaires locales ; et que tout plan de fédération combinera sur une base équitable les ressources de l'Empire pour la sauvegarde des intérêts communs, et pourvoira, dans la mesure voulue, à l'organisation de la défense des droits communs » (1).

On voit, par ces réserves, que la « Imperial federation league » a eu, dès sa constitution, conscience des difficultés pratiques du problème à résoudre. Les fondateurs se sont dit qu'il fallait, d'un côté, rassurer l'esprit d'autonomie locale, déjà très développé dans la plupart des colonies, et spécialement dans les colonies responsables, de l'autre, indiquer au public anglais que l'on n'entend pas lui demander sans compensation le sacrifice d'une partie de son hégémonie, mais bien lui procurer un soulagement et une sécurité en faisant participer toutes les parties de l'Empire à la sauvegarde des *intérêts* et à la défense des *droits communs*. Formuler d'emblée un plan complet de fédération, par chapitres et sections, eût été non seulement contraire au tempérament anglais, plus porté par nature à l'analyse qu'à la synthèse, mais très certainement impolitique, eu égard aux défiances et aux préjugés existants. La ligue borna donc sa propagande, au début, à démontrer la nécessité d'une forme quelconque d'entente pour la défense des intérêts communs. C'est grâce à ses efforts que la reine, dans son message au parlement du

(1) « ... *that no scheme of federation sould interfere with the existing rights of local parliaments as regards local affairs; and that any scheme of federation should combine on an equitable basis the resources of the Empire for the maintenance of common interests, and adequately provide for an organised defence of common rights...* »

25 septembre 1886, annonça la convocation d'une Conférence impériale. Celle-ci se réunit, en effet, le 4 avril 1887. Le ministère avait changé dans l'intervalle, et les conservateurs avaient remplacé les libéraux au pouvoir. La conférence fut donc présidée par sir Henry Holland, qui succédait à M. Stanhope comme ministre des colonies. Parmi ses membres anglais figuraient d'ailleurs des représentants des deux partis dominants : le marquis de Salisbury, le comte Cadogan, MM. W.-H. Smith, Édouard Stanhope, H.-C. Raikes, lord George Hamilton, le vicomte Cross, lord Stanley de Preston, le comte d'Onslow, sir James Fergusson. Étaient en outre représentées par quelques-uns de leurs principaux hommes d'État les colonies suivantes : le Canada et Terre-Neuve, le cap de Bonne-Espérance et Natal, l'Australie méridionale, l'Australie occidentale, la Nouvelle-Galles du sud, la Nouvelle-Zélande, Queensland, la Tasmanie et Victoria. C'est, comme on le voit, tout le groupe des colonies *responsables* (la troisième catégorie que nous avons définie ci-dessus), plus deux colonies *représentatives* : Natal et l'Australie méridionale.

Dans son adresse à la Conférence, le premier ministre, lord Salisbury, parla avec beaucoup de réserve et de finesse du mouvement qui avait provoqué la réunion de la Conférence : « Ce sont-là », dit-il, « de grandes « aspirations. En les appelant ainsi, je n'entends jeter sur elles aucune « espèce de discrédit; au contraire, ces aspirations sentimentales ne « sont pas séparées de toute entreprise réellement pratique par une « ligne de démarcation aussi profonde que quelques personnes pourraient « le croire. Elles sont pour le moment assez vagues, assez incertaines, « mais elles sont la matière nébuleuse qui, dans le cours des âges, ou « dans un temps beaucoup moindre que le cours des âges, finira, en se « refroidissant et en se condensant, par former la matière d'où sorti- « ront probablement des résultats très pratiques et très sérieux. »

Après avoir indiqué combien une union douanière — « tout en « n'étant pas impossible dans la nature des choses » — rencontrerait d'obstacles dans l'existence de politiques fiscales différentes chez les diverses parties de l'Empire, lord Salisbury constata que l'union dans un but de défense mutuelle était l'objet à poursuivre pour le moment. « Partout où l'on prête le flanc à une attaque, on peut compter que l'at- « taque viendra. Les colonies anglaises occupent quelques-unes des « parties les plus belles et les plus désirables de la surface de la terre, « et l'envie d'acquérir des possessions coloniales et étrangères grandit

« parmi les nations de l'Europe... Notre vœu, dit-il en terminant, « est que toutes les parties de l'Empire soient également sauves, pros- « pères et glorieuses, et, à cet effet, nous désirons que toutes prennent « une part équitable et légitime dans l'accomplissement d'une tâche « dont toutes doivent être fières, et cela non seulement en fournissant « de l'argent, mais en fournissant des hommes. J'espère que l'expé- « rience du passé nous autorise à attendre de nos compatriotes qui sont « dans les colonies, qu'ils prendront avec le temps une part de plus en « plus grande à la défense de l'Empire dans toutes ses parties, et qu'ils « renforceront plus complètement encore qu'ils ne l'ont fait jusqu'ici « les rangs de ceux qui servent sous les drapeaux de la Reine. Il ne me « reste plus qu'à vous répéter avec quel plaisir je vois dans la réunion « d'aujourd'hui l'indication d'une tendance à resserrer de plus en plus « des liens si heureusement créés par une commune histoire, une com- « mune origine et une commune allégeance. »

A ces paroles répondirent, de la part des représentants de toutes les colonies, des protestations de loyalisme et de bon vouloir. Cependant, comme le pressentait lord Salisbury, les résultats mêmes de la Conférence et la marche générale des délibérations prouvèrent que, si l'on pouvait s'entendre sur certaines mesures d'une utilité pratique immédiate, le moment d'aboutir à la création d'un véritable organisme fédéral n'était pas venu. Voici, en effet, en quoi ces résultats se résument :

a) La Conférence impériale donna son avis, conforme aux propositions du gouvernement, sur le règlement de questions internationales alors pendantes, et dans lesquelles certaines colonies étaient spécialement intéressées : maintien de la neutralité des Nouvelles-Hébrides sous la surveillance d'une commission navale mixte anglo-française ; règlement de la question de Samoa conformément au projet alors discuté à Washington entre les représentants de l'Allemagne, des États-Unis et de la Grande-Bretagne, et depuis lors devenu définitif ;

b) La Conférence approuva le projet de règlement relatif à l'administration de la Nouvelle-Guinée britannique, la colonie de Queensland s'engageant, de concert avec la Nouvelle-Galles du Sud et Victoria, à intervenir dans les frais de l'administration pour une somme de 15,000 livres sterling par an pendant dix ans, et le gouvernement anglais s'engageant de son côté à fournir un vaisseau à vapeur et à pourvoir à son entretien pendant trois ans ;

c) Elle approuva l'arrangement par lequel les colonies australiennes

s'engageaient à contribuer pour l'avenir à l'entretien de la partie de la flotte britannique qui serait employée à la protection de leurs côtes;

d) Elle approuva un arrangement avec le gouvernement du cap de Bonne-Espérance, en vertu duquel les travaux nécessaires pour la défense de Table-Bay devaient être entrepris par le gouvernement colonial, le gouvernement impérial fournissant l'armement, et gardant entièrement Simon's-Bay entre ses mains;

e) Des échanges de vues s'établirent sur les matières suivantes : communications postales et télégraphiques, arrangements à prendre pour le recensement de l'Empire en 1891, adoption d'une législation uniforme sur les brevets et les marques de fabrique, moyens d'éviter les conflits de lois en matière de mariage, de donner exécution aux jugements coloniaux et aux déclarations de faillite. On s'occupa beaucoup aussi des mesures à prendre pour empêcher la ruine du commerce des sucres dans les colonies par suite des primes d'exportation accordées par les gouvernements européens à leur industrie sucrière.

La variété même des objets non résolus sur lesquels porte cette énumération montre que la Conférence de 1887, tout en marquant une date importante dans l'histoire des relations entre l'Angleterre et ses colonies, n'a été cependant qu'un premier essai de délibération sur les affaires communes. Assurément, dans la pensée de plusieurs membres de la Conférence, cette tentative devait avoir un lendemain. « Je pense », disait l'un d'eux, sir Samuel Griffith, premier ministre de Queensland, « que « nous pouvons nous attendre à voir cette sorte de Conseil informe de « l'Empire se développer jusqu'à ce qu'il devienne un corps législatif, « et que des réunions comme celle-ci seront d'ici à peu de temps recon- « nues comme faisant partie de l'ensemble du mécanisme gouverne- « mental de l'Empire. » De son côté, un des principaux hommes d'État anglais disait à Belfast, le 12 octobre 1887, quelques mois après la Conférence : « L'arrangement entre nos colonies et nous est essentiellement « temporaire. Il ne peut rester ce qu'il est. Ou bien, comme je l'espère, « il sera renforcé à l'avenir par des liens fédératifs, ou bien nous arri- « verons à une séparation complète. »

Malgré cela, il n'y a pas eu, depuis 1887, de nouvelle Conférence impériale. Il s'en faut cependant que la question doive être considérée comme abandonnée. Aucune des raisons qui l'ont fait naître n'a perdu de sa force. Aussi la « Imperial federation league » continue-t-elle sa propagande. Mais des difficultés surgissent à mesure que l'on approche

du moment où il faudra sortir du domaine des vœux abstraits pour arriver à s'entendre sur des formules concrètes d'application pratique. Toute fédération implique en effet un pacte en vertu duquel un certain nombre d'États qui, en tous autres points, veulent garder leur autonomie, s'engagent à n'avoir sur certains objets d'ordre législatif ou constitutionnel nettement définis qu'une volonté commune représentée par un organe commun. D'après cette définition, que nous croyons exacte, il faut donc, pour la réalisation d'un pacte fédéral entre la Grande-Bretagne et tout ou partie de ses colonies, que les parties contractantes se mettent d'accord : 1° sur les objets d'ordre législatif ou constitutionnel que l'on veut mettre en commun; 2° sur l'organe par lequel la volonté commune relative à ces objets serait représentée.

Arrêtons-nous successivement à chacun de ces deux points.

Dans un meeting convoqué à Édimbourg, le 17 octobre dernier, par la « Imperial federation league », lord Reay, ancien gouverneur de Bombay, a, en sa qualité de président du meeting, prononcé un remarquable discours à l'appui de la résolution suivante :

« Dans l'opinion de ce meeting, le moment est venu où il est nécessaire d'amener des relations plus étroites entre toutes les parties de « l'Empire, et il est spécialement urgent que le gouvernement du « Royaume-Uni et ses colonies et dépendances se mettent immédiate- « ment en mesure de pourvoir à une action combinée en matière de « défense de l'Empire (1). »

Aux termes de cette résolution, la *défense de l'empire* est le seul objet pour lequel on demande une action *immédiate*. Mais lord Reay, tout en admettant que, pour le moment, il faille s'en tenir à cette question, assigne au mouvement fédéral une portée plus étendue. D'après lui, il serait éminemment désirable qu'un de ses objets fût l'absolue liberté des échanges entre les différentes parties de l'Empire, c'est-à-dire, si nous comprenons bien, la formation d'une espèce d'union douanière ou de Zollverein du monde britannique. Lord Reay reconnaît que, sur ce point, une grande divergence de vues règne dans la ligue et hors d'elle, et il n'a garde de demander que l'on force aucune colonie à

(1) *Resolved... « that in the opinion of this meeting the time has come when it is necessary to promote closer relations between all nations of the Empire, and that it is especially urgent that immediate steps be taken by the government of the United Kingdom and its colonies and dependencies to provide for combined action in matters of Imperial defence. »*

adopter, contre son gré, une politique libre-échangiste. Mais il est fermement persuadé que cette politique est réclamée par l'intérêt de tous et de chacun. Il cite des faits et des chiffres frappants à l'appui de cette opinion. L'éminent orateur indique encore un autre objet d'intérêt commun sur lequel il y aurait une grande utilité à s'entendre : c'est l'adoption d'une législation uniforme sur le *statut personnel* et sur certaines matières commerciales, telles que la lettre de change et les sociétés. Il voudrait que la fédération s'appelât « nationale » plutôt qu' « impériale », ce dernier qualificatif lui paraissant contradictoire avec l'idée de fédération.

En ce qui concerne l'objet spécial de la résolution soumise au meeting : nécessité immédiate d'une action combinée en vue de la défense de l'Empire, lord Reay est convaincu qu'un appel fait dans ce but aux démocraties coloniales recevrait un accueil sympathique. Il invoque l'exemple de ce qui se passe dans la démocratie française, où le parlement, bien que divisé en une quantité de groupes, dont l'existence paraît souvent peu favorable au fonctionnement du gouvernement représentatif, n'a qu'une opinion lorsqu'il s'agit de voter des mesures destinées à accroître, sur terre ou sur mer, la force défensive du pays. Il ne croit pas, d'ailleurs, que la répartition des parts contributives de chaque membre de la fédération puisse donner lieu à des difficultés insurmontables, alors même que l'on ne parviendrait pas à fixer ces parts d'après des données d'une justice absolument rigoureuse et incontestée. Il fait remarquer que l'on ne s'est jamais préoccupé de reviser, à ce point de vue, la répartition des charges financières de l'État entre les trois Royaumes-Unis de l'Angleterre, de l'Écosse et de l'Irlande, et que cependant l'Écosse ne se plaint pas de payer plus que sa part proportionnelle. Il compte que la fédération favorisera, bien loin d'entraver, le développement du caractère individuel de chaque colonie, comme l'union des trois royaumes a laissé subsister, et même s'accentuer le type distinct de chacun d'eux. Il y aura un type canadien, australien, africain du Sud aussi marqué que l'est aujourd'hui le type écossais en regard de l'anglais. L'éminent orateur déclare en terminant que le but de la ligue n'est pas de faire appel à la contrainte, ni de rien prescrire à aucune partie de l'Empire. Il attend l'union du développement naturel, — le seul développement qui soit compatible avec une bonne santé, — des idées, des faits et de l'attachement au trône, garant et protecteur des libertés nationales.

Les autres orateurs du meeting : le conseiller George-Auldjo Jamieson, M. G.-A. Parkin, du Nouveau-Brunswick, le professeur Calderwood, le sheriff Jameson, M. Lewis M'Iver, M. Gibson Carmichael, parlèrent dans le même sens, sauf quelques nuances en ce qui concerne l'union douanière.

Nous avons insisté sur le meeting d'Édimbourg, et spécialement sur le discours de lord Reay, parce que les conclusions de celui-ci nous paraissent correspondre très exactement, d'après nos propres observations, à l'état moyen de l'opinion des personnes qui ont réfléchi à la question, en Angleterre et dans les colonies. Il y a une impression générale qu'il y a quelque chose à faire dans le sens d'une organisation fédérale, mais on reconnaît d'un autre côté qu'il serait imprudent de vouloir faire porter cette organisation sur trop d'objets à la fois, et c'est pourquoi l'on ne propose pour le moment, comme l'a fait le meeting d'Édimbourg, qu'un seul objet : « une action combinée en matière de défense de l'Empire ». Ainsi, pour commencer, pas d'union douanière, pas d'union législative en certaines matières civiles ou commerciales : une simple union militaire. Telle est la réponse faite actuellement par l'opinion publique anglaise quant au premier point, dont nous avons indiqué la fixation comme indispensable à la formation de tout pacte fédéral.

Mais, même à une fédération ainsi ramenée à son expression la plus simple, il faut un organe, permanent ou tout au moins périodique. Sans cela, il n'y aurait pas fédération impliquant l'idée d'un être moral collectif, fonctionnant d'après certaines règles, mais simple concours momentané, accidentel, essentiellement précaire, de volontés individuelles. Il est même à prévoir que les colonies feront, de la création d'un pareil organe, la condition de leur adhésion à toute action combinée pour la défense de l'Empire. Cette action combinée peut, en effet, être envisagée de plusieurs manières : ou bien on demandera que chaque partie de l'Empire s'engage à entretenir elle-même des forces terrestres et navales, d'un effectif et d'une composition déterminés, qui pourront être employées soit à la défense de cette partie, soit même, si les circonstances l'exigent, à la défense d'autres parties menacées ; ou bien la contribution des colonies se traduira, en tout ou en partie, par le versement de sommes déterminées, moyennant lesquelles il sera pourvu par le gouvernement impérial à la défense commune. On peut hardiment prédire que ce mode de participation pécuniaire devra être appliqué

dans une large mesure, même aux colonies qui ont déjà des troupes de terre et une marine à elles. Ce sera, surtout en matière de défense maritime, le seul moyen d'atteindre, avec un minimum de frais, un maximum de résultat utile. Plus qu'en aucune autre matière, l'unité d'instruction et de direction est ici indispensable. L'échiquier militaire de la Grande-Bretagne comprend d'ailleurs, outre les colonies, une série de points fortifiés destinés à servir de ports de refuge et d'approvisionnement, en charbons et en vivres. Les dépenses nécessitées par l'entretien de ces stations, organisées dans l'intérêt de tous et de chacun, feront encore naturellement un des objets de la fédération défensive. Mais quelles que soient les contributions fédérales exigées, en hommes, en nature ou en argent, il est logique et il est conforme aux traditions anglo-saxonnes qu'elles ne soient accordées que moyennant une représentation adéquate dans l'assemblée fédérale qui votera sur leur importance, leur répartition et leur destination. Pas de contribution sans représentation (*no taxation without representation*) est une maxime aussi vieille que la constitution anglaise. C'est ce dont il faudra certainement tenir compte en établissant le second élément indispensable du pacte fédéral : la constitution d'un organe dépositaire de la volonté commune de la fédération en ce qui concerne l'objet de celle-ci. Quel que soit cet organe, il faudra que les colonies y aient leur part de représentation.

De quelle manière ce résultat sera-t-il atteint? Il ne semble pas que les idées soient déjà fixées à ce sujet, et c'est là assurément un des côtés les plus difficiles du problème fédéral. Considérer le parlement anglais comme organe de la fédération, attribuer en conséquence aux colonies un certain nombre de sièges dans la chambre des communes, créer même quelques pairs coloniaux paraît à première vue une solution assez simple et assez naturelle. Elle prête cependant à de graves objections. Comment admettre, au point de vue britannique, cette immixtion de l'élément colonial dans la politique et la législation intérieures des Trois-Royaumes, alors que la métropole a, tout au moins en fait, renoncé à toute immixtion dans la politique et la législation intérieure de ses colonies responsables? Il faut donc songer à un organe fédéral placé en dehors du parlement britannique, c'est-à-dire à un conseil dans lequel les colonies seraient représentées et qui aurait à pourvoir à l'objet de la fédération : action combinée pour la défense de l'Empire.

Quels seraient les pouvoirs de ce conseil? Il est clair qu'il n'y aurait

pas fédération complète aussi longtemps que le conseil n'aurait qu'un rôle purement consultatif. Et cependant il faut s'attendre à ce que l'on commence, si l'on crée un conseil de défense composé de représentants de toutes les parties de l'Empire, par ne lui reconnaître, d'ici à longtemps, aucun pouvoir de décision ou de contrôle. Pour qu'il en fût autrement, il faudrait que la chambre des communes renonçât à certaines de ses prérogatives les plus précieuses. Cependant, en pratique, la création d'un pareil comité, même purement consultatif, aurait de sérieux avantages. Ses avis, donnés après délibération entre représentants de toutes les parties intéressées, auraient les plus grandes chances d'être ratifiés par le parlement anglais et par les parlements coloniaux. S'ils ne l'étaient pas, ils auraient au moins assez de puissance sur l'opinion publique pour que celle-ci pèse à son tour dans le sens d'une extension des pouvoirs du Conseil de défense. On arriverait ainsi, en suivant une marche qui a été celle de la plupart des institutions anglaises, à créer le droit en partant du fait.

Une fois que l'on aurait de cette manière pourvu au premier objet de la fédération : défense commune, — on serait naturellement amené à s'occuper des autres : mesures fiscales ou douanières communes, lois commerciales, statut personnel des sujets britanniques, etc. Sans doute, ici encore, une foule de difficultés sont à prévoir. Mais il y aurait un tel avantage commun à les surmonter que, entre populations dominantes de même origine, de même langue et de mêmes traditions nationales, on peut considérer la tâche comme n'étant pas impossible.

IV

Nous avons indiqué, au début de ce travail, l'intérêt que présente, pour l'avenir d'une portion considérable de l'humanité, la constitution fédérale de l'Empire britannique. Nous croyons utile de faire ressortir, en terminant, l'importance spéciale de ce mouvement, au point de vue des États continentaux de l'Europe, autres que la Russie et la Turquie. Pour appuyer nos conclusions sur des données précises et en quelque sorte mathématiques, il nous faut citer quelques chiffres, aisés à vérifier dans des recueils généralement considérés comme exacts, tels que l'*Almanach de Gotha*, le *Statesman's Yearbook*, la *Cyclopædia* de Hazell, etc., et les rapprocher de certains faits incontestables qui dominent la politique contemporaine.

Les États continentaux de l'Europe, autres que la Russie et la Turquie, sont au nombre de vingt, dont quatre grandes puissances, douze États moyens ou petits, et quatre États minuscules (les républiques d'Andorre et de Saint-Marin, les principautés de Liechtenstein et de Monaco). Ces vingt États couvrent ensemble une superficie que l'on peut évaluer en chiffre rond à 3,750,000 kilomètres carrés, occupée par 212 millions d'habitants [1]. Sept d'entre eux (l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas et le Portugal) ont en outre des possessions (dépendances, colonies, protectorats) couvrant ensemble une superficie d'environ 11 millions de kilomètres carrés, avec une population d'au moins 112 millions d'habitants [2]. S'il fallait y

(1) Les chiffres détaillés sont, d'après l'*Almanach de Gotha* de 1892 :

Allemagne	540,419	kilomètres	carrés avec	49,421,803	habitants.
Autriche-Hongrie . . .	625,557	—	—	41,345,329	—
Belgique	29,457	—	—	6,147,041	—
Danemark.	38,279	—	—	2,172,205	—
Espagne	492,230	—	—	16,955,090	—
France.	536,408	—	—	38,218,903	—
Grèce	65,119	—	—	2,187,208	—
Italie	296,323	—	—	30,158,408	—
Luxembourg	2,587	—	—	211,088	—
Montenegro	9,080	—	—	(*a*) 200,000	—
Pays-Bas	(*b*) 33,000	—	—	4,564,565	—
Portugal	89,372	—	—	4,306,554	—
Roumanie.	131,020	—	—	(*a*) 5,000,000	—
Serbie	48,589	—	—	2,162,759	—
Suède et Norvège . . .	775,859	—	—	6,773,672	—
Suisse	41,346	—	—	2,938,334	—
Andorre, Liechtenstein, Monaco et Saint-Marin, ensemble	692	—	—	37,097	—
Total pour les vingt États.	3,755,337	kilomètres	carrés avec	212,800,056	habitants.

(*a*) Chiffres approximatifs, faute de recensements récents.
(*b*) Le cadastre donne 32,538 kilomètres carrés, mais ce chiffre ne comprend pas les routes et les rivières.

(2) Ces chiffres se décomposent comme suit :

I. — *Possessions allemandes :*

1° En Afrique, non compris le Togo et le Kameroun, dont les frontières sont ouvertes :
1,790,320 kilomètres carrés avec 3,100,000 habitants ;

2° Dans l'océan Pacifique :
251,420 kilomètres carrés avec 400,000 habitants.

II — *Possessions danoises :*
194,577 kilomètres carrés avec 126,120 habitants.

ajouter les deux millions et demi environ de kilomètres carrés et les 14 millions d'habitants de « l'État indépendant » du Congo, que nous avons appelé ailleurs une *colonie internationale* (1), et qui pourrait devenir un jour une colonie belge, mais qui ne l'est pas encore, — le domaine colonial des États continentaux européens serait de 13,500,000 kilomètres carrés avec 126 millions d'habitants, et si l'on pouvait considérer un instant l'Europe continentale avec ses colonies (en dehors de la Russie et de la Turquie) comme formant une seule fédération, l'Empire de celle-ci occuperait une surface de 17,250,000 kilomètres carrés avec 340 millions d'habitants environ. Ce ne serait pas encore, à beaucoup près, le territoire de l'Empire britannique, ni même de l'Empire russe,

III. — *Possessions espagnoles* (y compris les Baléares et les Canaries) :

441,322 kilomètres carrés avec 10,013,898 habitants.

IV. — *Possessions françaises :*

1° Algérie : 667,100 kilomètres carrés avec 3,855,700 habitants ;

2° Autres colonies ou protectorats africains, non compris les protectorats du Soudan français et d'Obock, les rivières du Sud et le Congo français, dont les frontières sont ouvertes :

285,906 kilomètres carrés avec 5,360,000 habitants ;

3° En Asie :

490,000 kilomètres carrés avec 18,974,000 habitants ;

4° En Amérique :

81,993 kilomètres carrés avec 377,460 habitants ;

5° Dans la mer du Sud :

24,193 kilomètres carrés avec 95,800 habitants ;

6° Dans l'océan des Indes (y compris le protectorat de Madagascar) :

595,916 kilomètres carrés avec 3,751,000 habitants.

V. — *Possessions italiennes* en Afrique, y compris la colonie Érythrée et le protectorat d'Abyssinie, mais non compris la partie ouverte de la côte de Somâli placée sous le protectorat de l'Italie :

755,300 kilomètres carrés avec 4,950,000 habitants.

VI. — *Possessions hollandaises :*

2,003,291 kilomètres carrés avec 31,919,000 habitants.

VII. — *Possessions portugaises* (y compris les îles Açores et Madère) :

2,206,523 kilomètres carrés avec 14,614,624 habitants.

Le total exact des chiffres qui précède donne pour les possessions des sept États coloniaux du continent européen :

9,787,861 kilomètres carrés avec 97,537,602 habitants.

Si l'on ajoute, pour les possessions africaines de l'Allemagne, de la France et de l'Italie, non comprises dans l'énumération qui précède, une étendue approximative de 1,200,000 kilomètres carrés avec 15 millions d'habitants, les chiffres ronds indiqués ci dessus se trouvent justifiés.

(1) V. *Revue de Droit international*, t. XXI, 1880, p. 168 et suiv.

puisque le premier serait encore supérieur de moitié et le second d'un tiers environ. Mais comme population, l'Empire britannique, l'Empire chinois et la Fédération européenne seraient à peu près sur le même pied. Enfin, comme énergie productive, comme ressources, comme culture intellectuelle, la Fédération européenne n'aurait certainement rien à envier à aucune autre agglomération politique.

Sans doute, rien n'est plus improbable, ou du moins plus éloigné que la réalisation pacifique d'un pareil groupement. Le mot seul d'États-Unis d'Europe fait sourire les hommes politiques. Les sentiments et les actes protestent contre cette idée. Au lieu d'États-Unis, il n'y a en Europe que des États divisés, jaloux, armés jusqu'aux dents, s'entourant de barrières économiques, se hérissant de fortifications et de canons, et cherchant à se ruiner les uns les autres, en attendant qu'ils arrivent à s'entre-détruire. Cela est insensé, tout le monde le sait, tout le monde en convient, et nul ne peut l'empêcher! Aussi ne venons-nous pas, dans cet épilogue de notre travail, ajouter une prédication philanthropique à celles des respectables « amis de la paix », mais constater seulement quelle sera la situation de l'Europe continentale, lorsque l'Empire britannique se sera consolidé en une immense fédération, lorsque la Grande-Bretagne sera devenue une « plus grande Bretagne » (*Greater Britain*), dont toutes les parties, unies sans contrainte, seront armées non pour s'attaquer, mais pour se défendre mutuellement, et trouveront des éléments de prospérité et de progrès dans le progrès et la prospérité des autres.

Le monde comptera alors quatre grandes unités politiques : l'Empire britannique, l'Empire chinois, l'Empire russe et les États-Unis d'Amérique, comprenant ensemble environ les trois cinquièmes de l'humanité. Le surplus se divisera en trois groupes d'États *désunis* : le groupe américain (Amérique du Sud et du Centre), le groupe asiatique (dans lequel nous comprenons la Turquie), et le groupe européen continental. L'examen de la situation des deux premiers groupes serait bien intéressant, mais nous entraînerait trop loin. Nous ne voulons nous occuper ici que du troisième. En quelles conditions les divers membres de ce groupe seraient-ils placés dans la lutte économique pour la vie nationale?

Pour les collectivités comme pour les individus, la grande condition de succès dans cette lutte, à laquelle tous sont condamnés, ce n'est pas seulement d'être fort, d'être riche, d'être intelligent, c'est encore et surtout de ne pas faire de ces avantages un emploi stérile. Or, ce qui sera

la différence entre la fédération britannique et la discorde européenne, c'est qu'une grande partie de la force, de l'intelligence et de la richesse, dépensée d'un côté pour l'utilité commune, sera dépensée de l'autre pour se nuire réciproquement. Il y a aujourd'hui telle nation européenne, parmi les plus riches, les plus intelligentes et les plus puissantes du monde, dont toute la politique commerciale consiste à empêcher ses propres consommateurs d'acheter à trop bon marché les marchandises que leur offrent leurs voisins, en échange de leurs propres produits. Pour se venger de ce procédé, les voisins en font autant. C'est la guerre de tarifs. C'est l'appauvrissement mutuel, la réciprocité de la misère. C'est le duel économique à la façon japonaise, où chacun des adversaires se plonge à lui-même un couteau dans le ventre!

Que dire maintenant de l'état militaire? Tandis que l'ensemble des forces de terre tenues actuellement sur pied dans tout l'Empire britannique comporte tout au plus, en y comprenant les troupes anglaises et les troupes coloniales, 420,000 hommes (1), l'effectif de l'armée allemande en temps de paix est, en officiers et soldats, de 507,423 hommes et celui de l'armée française, de 539,027 hommes. En dehors de la Suisse, du Luxembourg et des quatre États minuscules (2), l'Europe continentale

(1) Nous disons : *tout au plus*, parce que nous prenons pour base le tableau de répartition pour 1891-1892, que des hommes compétents nous disent être supérieur aux effectifs *actuellement existants*, et que, d'autre part, nous considérons comme étant sur pied la milice canadienne de 37,359 hommes, ce qui certainement n'est pas le cas. Voici comment se répartit notre total :

Troupes de l'armée permanente présentes dans le Royaume-Uni	117,211
Armée d'occupation en Égypte	3,320
— anglaise de l'Inde	72,496
— indigène de l'Inde	127,620
Troupes anglaises réparties dans diverses colonies	27,930
— indigènes de Malte, Ceylan, Hongkong, etc.	5,235
— australiennes	27,123
— canadiennes (dont 1,200 armée permanente, le reste milice)	38,559
Total	419,494

ou, en chiffre rond, 420,000 hommes.

(2) Nous ne comprenons pas la Suisse dans le présent calcul parce qu'elle n'a pas ce que l'on pourrait appeler une armée permanente, bien que les dépenses militaires figurent pour une somme nette de vingt millions environ au budget fédéral. Quant au Luxembourg, s'il faut en croire l'*Almanach de Gotha*, il ne possède, en fait d'armée permanente, outre une compagnie de gendarmes, qu'une compagnie de volontaires, forte de 110 à 170 hommes, y compris 29 musiciens! Il est vrai que, « en cas exceptionnel, l'effectif des volontaires peut être porté à 250 hommes ».

(la Russie et la Turquie toujours exceptées) entretient *sur pied de paix* plus de deux millions d'officiers et de soldats [1] qui lui coûteront cette

[1] Savoir : l'empire d'Allemagne	507,423	hommes.
l'Autriche-Hongrie	337,419	—
la Belgique	48,644	—
le Danemark	42,950	—
l'Espagne	120,000	—
la France	539,027	—
la Grèce	28,224	—
l'Italie	261,505	—
les Pays-Bas	22,000	—
le Portugal	27,747	—
la Roumanie	51,771	—
la Serbie	21,000	—
la Suède	39,671	—
la Norvège	12,000	—
Total	2,059,381	hommes.

On pourrait faire observer au sujet du tableau qui précède que certains effectifs « de paix » représentent, surtout chez les États secondaires, plus que la quantité d'hommes constamment sous les armes. Cela est vrai. Mais, par contre, ne sont pas comprises dans notre énumération les troupes entretenues par la France et les Pays-Bas dans leurs possessions respectives d'Asie, par le Portugal dans ses possessions d'Afrique, par l'Espagne aux Antilles et aux Philippines, alors que, dans l'énumération des forces anglaises, il a été tenu soigneusement compte de tous ces éléments.

Voici maintenant les effectifs de guerre :

Empire d'Allemagne (non compris 1,800,000 hommes environ que pourraient fournir six classes d'âge du 2e ban du landsturm et 11 classes d'âge de la réserve de dépôt)	2,416,300	hommes.
Autriche-Hongrie	1,872,128	—
Belgique (sans la garde civique)	130,968	—
Danemark	59,562	—
Espagne	805,400	—
France	3,040,000	—
Grèce (chiffre inconnu ; on se borne à prendre ici l'effectif de paix)	28,224	—
Italie (non compris la milice *territoriale* de 1,553,158 hommes)	1,291,181	—
Pays-Bas (non compris le landsturm et les sociétés de tireurs civils)	185,628	—
Portugal	75,000	—
Roumanie	152,000	—
Serbie (non compris une milice nationale de 73,500 hommes)	84,000	—
Suède	334,151	—
Norvège	30,800	—
Suisse (non compris le landsturm de 272,124 hommes)	208,245	—
Total	10,723,587	hommes.

Nous disons : un total de dix millions sept cent vingt-trois mille cinq cent quatre-

année bien près de deux milliards 300 millions de francs (1). Pour compléter ce tableau, il faut y ajouter le demi-milliard que coûte à plusieurs de ces mêmes pays leur marine militaire (2). Il faut prévoir enfin que ces chiffres continueront à croître, et que d'ici à fort peu d'années les

vingt-sept hommes qui pourraient être, en quelques mois, appelés sous les drapeaux si une guerre générale éclatait, et ce chiffre devrait encore être majoré de plus de trois millions et demi si l'on tenait compte des éléments plus ou moins organisés (landsturm, gardes civiques, milices) que nous avons systématiquement omis.

(1) Voici les chiffres, réduits en francs, des derniers budgets de la guerre votés dans les États suivants :

Empire d'Allemagne (1891-1892)	fr.	596,875.756
Autriche-Hongrie (1891)		340,582,000
Belgique (1891)		46,888,462
Danemark (compte 1889-1890)		25,572,908
Espagne (1891-1892)		146,220,530
France (1891)		675,729,040
Grèce (1891)		17,799,065
Italie (1891-1892)		245,770,640
Pays-Bas (1891)		45,054,534
Portugal (1891-1892)		30,070,171
Roumanie (1891-1892)		38,355,598
Serbie (1891)		9,739,113
Suède et Norvège (budget de 1892 pour la Suède ; compte 1889-1890 pour la Norvège)		44,706,305
Total.	fr.	2,263,364,022

Nous avons compris, dans les chiffres qui précèdent, non seulement les dépenses ordinaires, mais les dépenses qualifiées d' « extraordinaires ». C'est, pensons-nous, à bon droit. Car, si l'objet de ces dépenses varie, leur chiffre tend à augmenter plutôt qu'à diminuer, à mesure que des inventions nouvelles ou des perfectionnements dans les moyens d'attaque ou de défense nécessitent la transformation des armes, des forteresses, de l'équipement, etc.

(2) Les mêmes budgets ou comptes que nous avons cités dans la note précédente nous donnent comme dépenses de l'année dernière ou de l'année courante (en francs) :

Pour la marine militaire allemande	fr.	105,245,275
— — austro-hongroise		28,361,332
— — danoise		10,040,033
— — espagnole		32,088,598
— — française		209,563,781
— — grecque		6,022,698
— — italienne		105,834,323
— — hollandaise		30,285,340
— — portugaise		14,412,681
— — suédoise et norvégienne		11,617,050
Total.	fr.	553,471,111

budgets annuels des armées et des marines, *sur le pied de paix*, dans ces mêmes États s'élèveront ensemble à trois milliards.

Il n'y a, bien entendu, rien à reprocher aux hommes d'État qui, chaque année, proposent et votent ces dépenses. Ils remplissent un pénible devoir. C'est, disent-ils, la prime d'assurance pour le maintien de la paix. La prime est lourde. Elle peut, en grossissant indéfiniment, amener la ruine à plus ou moins longue échéance. Mais la guerre, c'est la ruine immédiate. C'est peut-être l'écrasement définitif du vaincu. Il faut donc, à tout prix, mettre de son côté le plus de chances possible. Ainsi raisonnent les grandes puissances, celles qui pourraient prendre l'initiative d'une guerre, et les autres sont obligées de les suivre, afin de pouvoir fournir un appoint militaire de plus en plus respectable aux adversaires de quiconque voudrait les attaquer.

Il en ira malheureusement ainsi et les nations européennes demeureront sous les armes, se gardant, se guettant, s'espionnant comme à la veille d'une bataille, aussi longtemps que subsisteront les jalousies, les rancunes, les revendications, les rêves de revanche, véritables causes des inquiétudes actuelles, véritables obstacles à tout plan de désarmement progressif et simultané. Mais ces sentiments subsisteront-ils toujours? Ne viendra-t-il pas un moment où l'on reconnaîtra l'existence d'une solidarité réelle, politique, sociale, économique entre tous ces États voisins, et la nécessité vitale de donner à ce fait une expression? Sans être utopiste, on peut espérer, nous semble-t-il, que le spectacle d'une fédération des diverses parties de l'Empire britannique exercera, dans cette direction salutaire, une certaine influence sur l'opinion publique de l'Europe continentale. La fédération n'est-elle pas, en définitive, la formule politique de l'avenir? N'est-ce pas elle qui concilie le mieux le respect de l'autonomie et des traditions locales avec la nécessité de confier à une même direction les objets d'intérêt commun entre tous les membres d'une même famille politique? N'est-ce pas elle qui permet d'entrevoir la possibilité d'avoir un tribunal commun pour la décision des conflits internationaux? Sans doute, il y a pour l'Europe continentale des difficultés pratiques immenses, qui ne se présentent pas dans l'Empire britannique ou qui n'y existent qu'à un bien moindre degré. On peut les résumer en disant que là il s'agit seulement de consolider des liens déjà existants, tandis qu'ici il s'agit de réunirce qui est absolument divisé. Mais si le problème à résoudre est infiniment plus ardu, les raisons qui doivent faire désirer sa solution ne sont pas moins graves.

Il n'est écrit nulle part, en effet, que la civilisation a élu perpétuellement domicile dans tel endroit du monde plutôt que dans tel autre, et que l'Europe continentale, si elle suit la marche des anciens États de la Grèce, évitera leur sort. La question est donc, des deux côtés, une question vitale. Lorsque les États de l'Europe continentale verront la Grande-Bretagne s'en préoccuper en ce qui la concerne, et ne pas compter, vis-à-vis de ses colonies, sur la perpétuité de sa suprématie et de son prestige, peut-être diront-ils que pour eux aussi le moment est venu de consolider leur prospérité et leur civilisation autrement qu'en travaillant à s'entre-ruiner en attendant de s'entre-détruire.

Le Caire, février 1892.

LES CAPITULATIONS
ET L'INCIDENT FRANCO-BULGARE DE 1891 [1],

PAR

M. A. MÉRIGNHAC,

Professeur agrégé à la faculté de droit de Toulouse,
chargé du cours de droit international privé.

I

En décembre 1891, M. Chadourne, sujet français, correspondant de l'agence Havas en Bulgarie, était enlevé par ordre des autorités bulgares et conduit d'une manière assez brutale à la frontière, en dépit de ses protestations et malgré sa demande d'en référer au consulat français. Dans une note verbale adressée au ministre des affaires étrangères de Bulgarie, M. Lanel, chargé d'affaires pour le gouvernement français à Sofia, s'exprimait ainsi quelques jours après l'expulsion : « M. Chadourne, citoyen français, a été enlevé violemment, dans la soirée de mardi, par des agents de la police, et conduit à la frontière. Le gérant de l'agence et consulat général, soussigné, proteste contre cette expulsion, qui constitue une violation flagrante et préméditée des immunités que les traités assurent aux étrangers résidant dans la principauté. Tout en formulant ses réserves pour le préjudice causé à son ressortissant, il demande que cette mesure soit rapportée et que le gouvernement bulgare prenne l'engagement écrit de ne pas inquiéter M. Chadourne, dans l'éventualité de sa rentrée en Bulgarie. » Le 12 décembre 1891, M. Grécoff, ministre des affaires étrangères bulgare, répondait dans les termes suivants : « Le soussigné, ministre des affaires étrangères de la Principauté, en réponse à la note verbale que M. le gérant de l'agence et consulat général de France lui a adressée le 11 décembre courant, relativement à l'expulsion de M. Chadourne, citoyen français, croit devoir rappeler à M. le gérant de l'agence les réclamations réitérées que le gouvernement bulgare a faites auprès de M. Lanel contre son res-

[1] Nous rappellerons à nos lecteurs que la direction de la *Revue* a pour principe de laisser à ses collaborateurs la liberté et la responsabilité de leurs appréciations et opinions. N. D. L. R.

sortissant correspondant de l'agence Havas et de plusieurs autres journaux étrangers, qui, depuis un certain temps, avait pris à tâche de répandre systématiquement, dans la presse européenne et surtout française, des nouvelles fausses et calomnieuses, hostiles à la Bulgarie et à son gouvernement. M. le gérant de l'agence et consulat général sait que le gouvernement princier, qui, à deux occasions différentes dans le passé, avait résolu d'expulser M. Chadourne, n'avait point procédé à l'exécution de cette mesure, espérant que, grâce aux avis parvenus à l'agence de la République, et par l'effet des avertissements donnés à son ressortissant, celui-ci changerait d'attitude à l'égard du gouvernement d'un pays qui lui donnait l'hospitalité depuis de longues années. Cependant, M. Chadourne a continué à faire publier, dans les journaux dont il était le correspondant attitré, des nouvelles mensongères et de nature à jeter le discrédit sur la Bulgarie à l'étranger, et, par ses agissements à l'intérieur, il contribuait à susciter des difficultés au gouvernement. Aussi, pour mettre un terme à une pareille situation, le gouvernement princier, à son grand regret et sans avoir nullement l'intention de porter atteinte aux traités en vigueur, s'est vu dans la nécessité d'expulser ce correspondant, dont le séjour en Bulgarie constituait un danger pour la tranquillité du pays. D'ailleurs, la mesure prise contre M. Chadourne ne constitue pas, à l'avis du gouvernement bulgare, une violation des traités, par le motif que les traités sont absolument muets en ce qui concerne le traitement réservé aux étrangers qui se mêleraient des affaires politiques intérieures et susciteraient par leurs actes ou leurs écrits des difficultés au gouvernement. Dans les questions qui intéressent l'ordre public et réclament le respect des institutions du pays, le gouvernement bulgare se croit en droit de suivre les principes qui guident tous les États. En conséquence, le soussigné, tout en regrettant de devoir informer M. le gérant de l'agence et consulat général de France que cette mesure ne pourra être rapportée, exprime l'espoir que le gouvernement de la République, dans ses sentiments de justice et d'équité, voudra bien tenir compte des motifs supérieurs qui ont dicté la conduite du gouvernement princier en cette circonstance et n'attribuera pas à ce fait un caractère tel qu'il puisse affecter les bonnes relations entre la France et la Bulgarie... [1]. »

En présence de cette fin de non-recevoir, le ministre des affaires

[1] Journal *le Temps* du 22 décembre 1891.

étrangères de France, M. Ribot, a porté sa réclamation devant le gouvernement du Sultan, sous la suzeraineté duquel la Bulgarie est placée par le traité de Berlin. Voici la communication adressée à la Porte, le 19 décembre 1891, par l'ambassade française de Constantinople : « L'ambassade française a l'honneur de porter à la connaissance de la Porte que M. Chadourne, correspondant de l'agence Havas, a été expulsé du territoire bulgare sans que les autorités bulgares aient considéré qu'il était de leur devoir de réclamer l'intervention du consulat français à Sofia, ainsi qu'elles auraient dû le faire, en vertu des traités conclus entre la Turquie et la France, traités qui engagent aussi la Bulgarie comme formant partie intégrante de l'Empire ottoman. En portant cette violation des traités à la connaissance de la Porte, l'ambassade française se croit obligée d'appeler son attention sur les conséquences que cette violation peut avoir (1). »

Le gouvernement bulgare a fait alors transmettre à la Porte un mémoire explicatif et justificatif sur les points de fait et les points de droit. Il maintient que le ministre bulgare a appelé l'attention de M. Lanel sur la conduite de M. Chadourne, et qu'il lui a déclaré que, si ce dernier continuait à publier des nouvelles mensongères et à se mêler de la politique intérieure, il serait l'objet d'une mesure d'expulsion (2). Les mêmes affirmations sont reproduites dans la note adressée par M. Voulkovitch à Saïd-Pacha, après celle remise par M. Cambon, ambassadeur de France, au gouvernement ottoman (3).

A la séance de la chambre française des députés du 29 décembre 1891, M. Millevoye a posé au ministre des affaires étrangères une question relative à l'incident Chadourne ; il a déclaré qu'il approuvait absolument la conduite du ministre et pensait que l'incident devait être traité à Constantinople et non à Sofia. M. Ribot a fait l'historique de la question. Il a affirmé qu'à deux reprises, M. Lanel avait dit être prêt à se saisir de toutes les réclamations que pourrait présenter le gouvernement bulgare, qui néanmoins avait procédé à l'expulsion sans prévenir l'agent consulaire. Le ministre a ajouté qu'il y avait eu ainsi violation des capitulations, dans leur esprit et dans leur texte, et qu'en présence de ce fait, il convenait d'attendre les explications que donnerait, à cet égard, le gouvernement ottoman, après avoir obtenu lui-même les éclaircissements nécessaires du cabinet de Sofia.

(1-2) Journal *le Temps* du 22 décembre 1891.
(3) Journal *le Temps* du 26 décembre 1891.

Au point de vue des faits, on se trouve en présence de deux affirmations contradictoires de la part des deux parties. M. Grécoff, qui agissait évidemment selon les instructions de son gouvernement, affirme qu'il a prévenu M. Lanel, tandis que ce dernier déclare, au contraire, avec non moins d'énergie, qu'il n'a pas été avisé. Dans cette situation, on doit se demander si l'agence Havas, qui n'avait aucune raison de défendre M. Chadourne envers et contre tous, n'aurait pas spontanément changé son agent, dans le cas où le gouvernement bulgare aurait, d'une manière réitérée, manifesté le déplaisir que lui causaient les agissements de ce dernier, et si le gouvernement français, qui n'avait aucun motif de se montrer désagréable au cabinet de Sofia, n'aurait pas, à défaut de ce changement spontané, prescrit à son agent de s'entendre avec M. Grécoff. Voilà des questions auxquelles, si l'on raisonne sans parti pris, on est bien tenté de répondre affirmativement. En ce sens, dans une lettre datée de Budapest, M. Chadourne affirme que M. Lanel aurait clairement dit à M. Grécoff que, « si le gouvernement tenait à l'expulsion, il n'avait qu'à adresser à l'agence diplomatique de France une note énumérant les griefs du gouvernement bulgare » (1). Mais sur ce point, la lumière ne sera jamais faite, car le gouvernement bulgare déclare qu'il a informé oralement l'agent français, et que, s'il n'a pas adressé de note écrite, c'est parce que l'agence française use à son égard du même procédé.

II

Que faut-il penser, au point de vue juridique, de l'acte du gouvernement bulgare? Nul ne conteste qu'un État indépendant et souverain ait le droit, par mesure de haute police, d'expulser un étranger dont la présence lui paraît constituer un danger sur son territoire. Peut-être, dans les rapports internationaux, conviendrait-il d'exécuter, avec plus de courtoisie qu'on ne le fait quelquefois, la mesure décidée; mais, en principe, l'expulsion des étrangers fait partie de ces lois d'intérêt général qui ont été appliquées à toutes les époques, et spécialement dans ces derniers temps, à propos de faits dont le souvenir est encore présent à la mémoire de tous. Disons même que les restrictions dont on voudrait entourer ce droit d'expulsion, pour éviter qu'il ne dégénère en mesure absolument arbitraire, paraissent d'une réalisation pratique bien difficile! Obli-

(1) Journal *le Temps* du 25 décembre 1891.

ger un ministre à donner des motifs pour justifier la mesure qu'il prend, ou bien soumettre sa décision à l'examen d'une commission de vérification, c'est affaiblir la portée de la mesure elle-même et enlever en même temps de son autorité au pouvoir qui la prend. L'expulsion est, d'ailleurs, basée sur la raison d'État; et la raison d'État doit fort souvent demeurer secrète, car sa divulgation pourrait, en certains cas, nuire aux intérêts du pays. Aussi, dans le doute, nul ne voudra prendre la responsabilité d'une divulgation qui pourrait avoir des conséquences graves. Du reste, si les motifs de l'expulsion devaient être formulés, au fond, un ministre habile ne les donnerait point, tout en paraissant les donner en la forme. Il présenterait et apprécierait les actes motivant l'expulsion de façon à la justifier toujours et à la faire ratifier par l'opinion publique, facilement émue à la pensée d'un péril national imminent. Aussi avouons-nous n'avoir qu'une médiocre confiance dans les projets de réglementation proposés au sujet de la matière de l'expulsion (1).

Ainsi, le droit d'expulsion est nécessaire, car il sanctionne le droit de conservation appartenant à tout État contre l'étranger qui a violé les devoirs de l'hospitalité (2). Aussi le principe en est-il consacré par les législations positives, bien que certains aient cru devoir en entourer l'exercice de précautions spéciales (3). Ce droit d'expulsion, l'État se le réserve avec un soin jaloux, au même titre que la connaissance et la répression des infractions punissables qui peuvent être commises sur son territoire par des étrangers. Et lorsque, en vertu de traités passés entre les peuples européens, les décisions des consuls ont obtenu force exécutoire dans les limites des territoires où ils exercent leur mission, ce n'est toujours qu'en matière civile, et jamais en matière criminelle (4). D'autre part, l'État auprès duquel les consuls sont accrédités n'a jamais songé à leur confier ou à partager avec eux le droit d'expulser leurs nationaux : à lui seul sont réservés, et la répression des faits punissables commis par des étrangers, et le droit d'expulser ces étrangers quand il le juge convenable. D'où vient donc la difficulté actuellement pendante entre la France et la Bulgarie? Deux causes lui ont donné naissance :

(1) Cf. l'article de M. DE BAR, *Journal de Droit international privé*, 1888, p. 5 et suiv. — L'Institut de droit international s'est saisi de la question dans sa dernière session. *Revue de Droit international*, 1891, 4e livraison.

(2) ARTHUR DESJARDINS, *Revue des Deux Mondes* du 1er avril 1882.

(3) Cf. sur ces points DESPAGNET, *Précis de droit international privé*, 2e édit., p. 66.

(4) Cf. FÉRAUD-GIRAUD, *De la juridiction française dans les Échelles du Levant et de Barbarie*, I, p. 26.

d'une part, la nature spéciale des rapports qui existent entre la Porte et les États chrétiens, et, d'autre part, la situation peu définie de la Bulgarie dans le concert des nations.

L'Empire ottoman, dans ses rapports avec le monde chrétien, est régi par un ensemble d'actes spéciaux dits *Capitulations*. De ces capitulations conclues entre la France et la Porte, la plus ancienne remonte aux règnes de François Ier et de Suleiman II (février 1535). Cette capitulation, qui avait été déjà précédée de la concession de certains privilèges, constitue la négociation la plus importante dans les rapports de la France et de la Turquie, en ce sens qu'elle a servi de point de départ et de base à tous les privilèges que la France a obtenus dans le Levant. D'autres capitulations, en assez grand nombre, sont postérieurement intervenues (1). De par les capitulations, la France, dans les régions soumises au joug ottoman, était constituée protectrice non seulement de ses nationaux, mais encore de tous ceux des pays de chrétienté; et ceux-ci, en invoquant la protection des consuls français, étaient traités comme sujets français. Les capitulations de 1672 et de 1740 vinrent maintenir les anciens privilèges; mais elles furent conçues dans un esprit moins exclusif, en ce sens que les nationaux chrétiens autres que les Français purent invoquer à leur choix ou la protection du consul français, ou celle de leur propre consul, pourvu que leur pays fût de ceux qui avaient obtenu d'être traités comme la France (2). Les capitulations des rois de France ont été renouvelées et confirmées par les traités franco-ottomans de commerce et de navigation des 25 novembre 1838 et 29 avril 1861. Les autres puissances ont suivi la France dans cette voie; et les privilèges des capitulations s'appliquent aujourd'hui à la grande majorité des peuples chrétiens (3).

Il suffit de rappeler la situation spéciale faite aux chrétiens dans les pays musulmans pour comprendre quel a dû être le but des capitulations. Une différence absolue de mœurs, d'idées et de croyance sépare les chrétiens des sectateurs de Mahomet; or, la législation de ces derniers et les juridictions chargées de l'appliquer se lient d'une manière intime à leurs idées religieuses, en sorte que tous ceux qui ne partagent pas ces idées peuvent être considérés comme hors la loi. D'autre part, dans les pays orientaux, vis-à-vis des nationaux, l'arbitraire se substitue

(1) Voir la liste, dans Féraud-Giraud, *loc. cit.*, I, p. 48 et suiv.
(2) Féraud-Giraud, *loc. cit.*, p. 49, note 6.
(3) Salem, *Journal de Droit international privé*, 1891, p. 398.

fréquemment à la justice; et les sujets européens, habitués chez eux au fonctionnement d'une justice impartiale, n'ayant pas d'ailleurs en partage cette résignation fataliste proverbiale chez le Turc, ont senti, depuis les temps les plus reculés, le besoin de se munir, dans les Échelles du Levant et de Barbarie, d'une protection énergique garantissant leur vie, leur honneur et leur fortune. C'est dans ce but qu'ont été portées les capitulations en vertu desquelles, dit M. Féraud-Giraud, « presque tous les États étrangers se sont procuré une sorte d'*exterritorialité*, qui permet aux consuls d'exercer, sans contestation, sur leurs nationaux, des pouvoirs fort étendus pour le jugement des différends civils, comme pour la police, la punition des délits et la poursuite des crimes. Dans ces pays, les consulats ne sont pas seulement des cours de commerce transportées en pays étranger, ce sont des tribunaux de justice civile et criminelle auxquels est soumise la colonie française placée dans le ressort » (1).

Cette idée d'exterritorialité, qui est fort exacte, avait reçu autrefois une application extrêmement remarquable. Les anciens règlements organisaient les Français, dans les Échelles, en *corps de nation*. La nation avait des assemblées qui contrôlaient les agissements des consuls et, au besoin, appelaient au roi de la conduite de ces derniers; elle avait ses députés chargés de veiller aux intérêts de son commerce, et qui parfois étaient en opposition avec les consuls. De nos jours, l'organisation en corps de nation n'existe plus que dans les grands centres où la colonie française présente une masse compacte; et encore n'a-t-elle qu'une autorité morale, car ses décisions ne lient plus le consul (2). Mais ce qui a survécu, c'est le principe en vertu duquel ce sont les consuls nationaux, et non les autorités locales, qui sont appelés à statuer sur les différends intéressant les Européens et à réprimer les faits punissables par eux commis. Ce privilège de juridiction s'est maintenu parce qu'il correspond encore aux nécessités qui le motivaient quand furent rédigées les premières capitulations. Aujourd'hui, comme alors, il est indispensable de garantir les étrangers contre l'arbitraire possible de la justice musulmane; et quand, dans la séance du congrès de Paris du 25 mars 1856, le représentant de la Turquie eut demandé l'abrogation des capitulations, les considérant comme surannées, de nature à créer des embarras et inutiles en tout cas depuis que la Porte était entrée dans le

(1) Féraud-Giraud, *loc. cit.*, I, p. 26.

(2) Féraud-Giraud, *loc. cit.* et les autorités par lui citées, II, p. 67 et suiv.

concert des peuples européens, les représentants des autres nations se refusèrent à discuter la question et se bornèrent à émettre le vœu qu'une délibération fût ouverte sur ce point à Constantinople. Finalement, il n'a plus été question de l'abrogation des capitulations; et M. Féraud-Giraud fait remarquer avec raison que, pour obtenir ce résultat, il faudrait que la législation civile des Ottomans devînt tout à fait indépendante de la loi religieuse, ce qui paraît encore fort éloigné [1].

En résumé, voici les privilèges que consacrent les capitulations. En premier lieu, les litiges privés qui s'élèvent entre deux Européens de même nationalité sont tranchés par le consul national, et ceux qui naissent entre deux Européens de nationalité différente ou entre un Européen et un sujet musulman sont déférés à un tribunal mixte. En second lieu, les consuls connaissent de la répression des faits punissables commis par leurs nationaux; spécialement, la loi française du 28 mai 1836 réglemente le mode de procédure et de répression pour les crimes, délits et contraventions commis dans les Échelles. Et même, si le fait punissable a été commis contre un Turc, le consul revendique le droit de poursuivre le coupable; et ce droit lui est accordé, bien que les capitulations n'en parlent point. Enfin, les décisions des consuls sont exécutoires sous leur surveillance, et ils peuvent, au besoin, requérir les officiers du Grand-Seigneur de leur prêter aide et main-forte. Tel est l'ensemble de la législation des capitulations; examinons quelle influence elle exerce sur le droit d'expulsion de l'étranger par mesure de haute police.

III

Le mémoire du gouvernement de Sofia, remis à la Porte à la fin de décembre 1891, fait observer que les capitulations sont muettes au sujet du droit d'expulsion; que, par suite, il faut, à cet égard, laisser au gouvernement ottoman la prérogative, qui appartient à tout État souverain, d'interdire son territoire à tout étranger dont la présence constitue un danger public. Mais accorder le droit d'expulsion à la Porte, n'est-ce pas aller d'une façon directe contre le but poursuivi par les capitulations? Il serait facile, grâce à ce procédé, de ruiner du jour au lendemain un Européen établi dans les Échelles depuis de longues années. Il y aurait là une mesure qui pourrait produire des effets désastreux,

[1] *Loc. cit.*, I, p. 57.

irréparables, non seulement au point de vue des intérêts matériels, mais aussi de la santé ou même de la vie de celui qui en serait l'objet. On s'en rendra compte si l'on prend connaissance, dans la protestation de M. Chadourne, des procédés sommaires qui ont été employés à son égard; et cette manière de faire, les agents de la force publique turque ne seraient que trop disposés à l'imiter et même à l'aggraver. On peut se remémorer, pour ne pas remonter plus haut, ce qui s'est passé en Bulgarie au moment où les puissances sont intervenues! Comment donc concevoir que ces puissances, qui ne veulent même pas de l'ingérence de la Porte pour le jugement des litiges privés, aient laissé à celle-ci le droit formidable d'expulsion qui menacerait constamment les Européens! Le droit d'expulsion est donc contraire à l'esprit des capitulations; nous allons essayer de démontrer qu'il n'est pas davantage autorisé par leur texte.

Les consuls, depuis une époque fort ancienne, furent investis, dans les Échelles du Levant, du droit de police dans leurs quartiers (1). Ce droit de police fut maintenu par les capitulations, et notamment par le traité de 1569 (art. 12), par celui de 1591 (art. 17) et enfin par l'article 18 du traité de 1604. Les traités de 1673 (art. 16) et de 1740 (art. 15) ont, depuis, formellement reproduit la disposition de l'article 18 du traité de 1604, qui n'a point été abrogé. Voici comment est conçu l'article 18 du traité de 1604, encore en vigueur aujourd'hui : « Que, survenant quelque meurtre ou inconvénient entre marchands français et négociants, les ambassadeurs et consuls d'icelle nation puissent, selon leurs lois et leurs coutumes, en faire justice, sans qu'aucun de nos officiers en prenne connaissance ni juridiction. » Et l'article 35 du même document stipule que, si la justice ottomane veut prendre connaissance des crimes commis par les Français ou protégés de la France, elle ne pourra procéder qu'en présence de l'ambassadeur et des consuls ou de leurs substituts, afin qu'il ne soit rien fait contre les capitulations. M. Féraud-Giraud fait d'ailleurs observer que cette faculté est tombée en désuétude et qu'en fait la connaissance du délit est toujours réservée aux consuls nationaux (2). Au surplus, dans certaines capitulations, il est dit expressément que, dans tous les cas, même si la victime du délit est un musulman, le consul du délinquant a seul le droit de poursuite.

(1-2) Féraud-Giraud, *loc. cit.*, I, p. 183, et II, p. 350. — De Gabrielli, *Discours sur la juridiction française dans le Levant*, p. 25.

Or, comme la France a le droit de réclamer les privilèges accordés aux autres nations, le consul français agit, en ce cas, en vertu d'un droit exprès, et non d'une concession courtoise. Ce droit, la France l'a formellement stipulé dans certains traités passés hors chrétienté (1).

En exécution de ces textes, ont été portées, dans les divers pays de la chrétienté, des règles destinées à assurer, à régulariser, à interpréter les pouvoirs octroyés aux consuls par les capitulations. En ce qui concerne la France, l'article 82 de l'édit de juin 1778 dispose : « Dans tous les cas qui intéressent la politique ou la sûreté du commerce de nos sujets dans les pays étrangers, pourront nos consuls faire arrêter et renvoyer en France par le premier navire de la nation tout Français qui, par sa mauvaise conduite ou ses intrigues, pourrait être nuisible au bien général... (2). » Dans la discussion de la loi du 23 mai 1836, qui a succédé à l'édit de 1778 et qui constitue un vrai code pénal et d'instruction criminelle, il fut formellement reconnu que l'article 82 de l'édit restait en vigueur. La loi du 18 juillet 1852, relative aux pouvoirs des consuls de France en Chine et dans l'Imanat de Mascate (art. 16), et la loi du 18 mai 1858 (art. 2), sur le même point, font rentrer le droit d'expulsion du consul, vis-à-vis de ses nationaux, dans la « juridiction de la haute police ». Le consul est donc investi du droit d'expulsion. Il prononce seul cette expulsion, sans notifier aucune pièce, et se borne à prévenir l'intéressé par un drogman d'avoir à quitter le lieu d'où il est expulsé; il a le droit de faire embarquer le sujet réputé dangereux sur le premier navire en partance; le tout sous sa seule responsabilité et avec l'obligation d'en référer à son gouvernement.

On voit, par les développements qui précèdent, combien se justifie l'idée de cette *fiction d'exterritorialité* dont nous avons parlé plus haut. C'est, dit Féraud-Giraud, une exterritorialité « fictive, en ce sens qu'elle se produit sans démembrement territorial, et en conservant à l'État dans lequel elle s'opère ses limites et toutes ses possessions, et légale en ce sens que non seulement elle résulte des capitulations et des conventions internationales et qu'ainsi elle est fondée en droit, mais encore en ce qu'elle produit des résultats légaux excessivement nombreux et importants » (3).

(1) Féraud-Giraud, *loc. cit.*, II, p. 351.
(2) Voir le texte dans Féraud-Giraud, *loc. cit.*, II, p. 87.
(3) *Loc. cit.*, II, p. 59.

Puisque cette exterritorialité existe en vertu de lois acceptées par la Porte, comment concevoir que les capitulations ne réservent pas au consul le droit d'expulsion vis-à-vis de ses nationaux dont les agissements constituent un danger pour l'État ottoman? Les consuls, dit l'édit de 1778, ont le droit d'expulser leurs nationaux « dans les cas qui intéressent *la politique ou la sûreté du commerce de nos sujets* ». N'est-ce point là l'attribution absolue du droit de haute police? Dans nul autre pays de la chrétienté, les consuls n'ont ce pouvoir exorbitant, car il fait partie des lois de police et de sûreté dont un État se réserve exclusivement l'exécution. Si donc la Porte a conféré ce pouvoir, elle ne l'a plus elle-même. On considère les consuls comme ayant reçu du gouvernement ottoman, par une sorte de fidéicommis, la garde des lois de police et de sûreté vis-à-vis de leurs nationaux. Et l'on conçoit, du reste, que la Porte ait pu agir ainsi, puisqu'elle se désintéresse même de ce qu'un État n'abdique jamais : du droit de réprimer les infractions punissables commises par des étrangers à l'égard de ses propres nationaux. Ainsi l'exterritorialité consacrée par les capitulations amène à ce résultat que toutes les mesures de police sont prises par les consuls vis-à-vis de leurs ressortissants, qu'ils exercent ce droit d'expulsion à leur égard non seulement quand l'intérêt des nationaux est en jeu, mais même quand le gouvernement ottoman a de justes motifs de la leur demander. C'est, croyons-nous, ce qui résulte de l'expression « *dans les cas qui intéressent la politique* », qui figure dans l'édit de 1778. Par *politique*, on doit, en effet, entendre les affaires publiques [1] et les divers intérêts qui s'y rattachent. Par là, on voit que la fiction d'exterritorialité a été poussée jusqu'au bout. C'est le consul qui est constitué juge du point de savoir si la mesure d'expulsion doit être prise, soit dans l'intérêt de ses ressortissants, soit dans l'intérêt de l'État auprès duquel il est accrédité. Est-ce pour intervenir dans les affaires intérieures de la Porte que la France a fait insérer dans la capitulation de 1778 le terme que nous venons d'y relever? Non, à coup sûr, car les préoccupations internationales qui sont nées de la question d'Orient n'existaient pas à

[1] LITTRÉ, *Dictionnaire de la langue française*, au mot : « Politique », n° 3. On remarquera que, dans la note ci-dessus indiquée du gouvernement bulgare à la Porte, M. Chadourne est accusé de publier des nouvelles mensongères et de s'occuper de la « *politique intérieure* ». Ce rapprochement entre le texte de l'édit et la note bulgare est significatif, l'édit réservant le droit d'expulsion au consul « dans les cas qui intéressent la *politique* ».

l'époque où elle a été signée. Il faut donc chercher une autre cause, qui consiste tout simplement dans le désir de mettre les Français, et plus généralement les Européens, à l'abri de tous procédés arbitraires ou trop sommaires à propos de l'acte dans lequel ces procédés peuvent être employés avec le plus de violence. La loi de police et de sûreté en vertu de laquelle l'expulsion est permise existe donc, car elle est indispensable à l'existence de tout État. Seulement, elle est appliquée par le consul à la demande du gouvernement ottoman, ou, tout au moins, celui-ci doit, s'il entend en faire l'application, agir de concert avec le consul, qui intervient pour la protection de ses nationaux. Dans le cas où le consul refuse d'agir, la Porte doit s'adresser à son gouvernement et lui exposer les faits, en demandant soit l'envoi d'instructions spéciales au consul, soit le rappel de ce dernier, s'il y a lieu (1).

A ces règles, on peut faire une exception pour les délits commis par la voie de la presse. Dans la discussion de la loi française de 1836, à la chambre des députés, M. Isambert demanda qu'il fût spécifié que l'on ne dérogeait pas aux dispositions de la loi du 8 octobre 1830 pour les délits de presse. Mais le rapporteur répondit que si le délit de presse était commis dans des journaux imprimés en Turquie, avec l'autorisation et sous la censure du gouvernement, il devait, en quelque sorte, être considéré comme nationalisé turc et déféré dès lors aux tribunaux locaux, car le consul ne pouvait avoir qualité pour suivre une affaire de presse turque (2). « La presse, dit avec raison la cour de cassation française, dans un arrêt du 28 novembre 1857, est régie, en ce qui concerne sa police, son régime et ses conditions d'existence, par la loi territoriale de chaque pays... (3). » Cette solution est parfaitement juste. Les Français, dans les Échelles, ne sont pas obligés de publier des journaux; s'ils le font, ils se placent dans une situation tout à fait spéciale : ils demandent à la Porte l'autorisation de créer un organe de publicité, et, si cette autorisation, qui pourrait être refusée, leur est accordée, c'est sous la réserve bien naturelle de surveiller les agissements de la feuille et de les réprimer dès qu'ils deviennent dangereux pour l'État. Le Français est donc réputé avoir accepté par avance cette exception aux capitulations, qui se justifie d'elle-même; et c'est en ce sens qu'une loi

(1) Voyez sur ce point, auquel nous reviendrons plus tard, les réserves faites à la fin du présent article.

(2) Cf. FÉRAUD-GIRAUD, *loc. cit.*, II, p. 352.

(3) *Journal du Palais*, 1858, p. 704.

ottomane sur la presse de 1865, loi qui est indiquée par la note du gouvernement bulgare, déférait aux tribunaux locaux la connaissance des délits commis par la voie de la presse contre le gouvernement ottoman (1). Mais c'est à tort que la note précitée invoque cette loi et le principe sur lequel elle est basée. On conçoit, en effet, qu'elle ne peut s'appliquer à des organes de publicité paraissant au dehors et n'ayant aucune autorisation à demander aux gouvernements des pays soumis aux capitulations. Les correspondants de ces organes qui, dans ces pays, se livrent à des agissements de nature à provoquer l'expulsion, retombent donc dans le droit commun des capitulations; par suite, ils ne peuvent être expulsés que par le consul, ou bien celui-ci doit agir de concert avec l'autorité locale, comme il a été dit ci-dessus.

IV

Les capitulations ont donc été, nous semble-t-il, violées, et dans leur esprit et dans leur texte. Le gouvernement bulgare allègue, pour sa défense, que d'autres expulsions, en dehors de celle de M. Chadourne, avaient été déjà opérées dans des circonstances semblables, mais les faits articulés ne doivent être acceptés qu'avec les réserves les plus expresses, car certains ont été l'objet de démentis. Ainsi, un certain M. Lindenloub, citoyen français, aurait été expulsé sans que son consul eût été prévenu et sans que l'agence française eût soulevé la moindre objection. Or, une

(1) Suivant l'article 1er de la loi de 1865, une autorisation du gouvernement impérial est nécessaire pour la publication de tout journal ou écrit périodique, traitant de matières politiques ou administratives, en quelque langue que ce soit, et paraissant soit régulièrement à jour fixe, soit irrégulièrement ou par livraisons. L'article 3 ajoute : « L'autorisation mentionnée à l'article 1er sera accordée à tout sujet ottoman âgé de 30 ans accomplis, n'ayant subi aucune condamnation pour des erreurs et délits prévus par le Code pénal et jouissant de la plénitude de ses droits civils. *Elle sera également accordée à un étranger, à la condition expresse qu'il sera assimilé aux sujets ottomans, en tout ce qui concerne les charges et obligations découlant de la présente loi, ainsi qu'en ce qui touche la procédure à suivre à son égard, en cas de contravention ou délit de presse, sous la juridiction exclusive des autorités et tribunaux ottomans.* » Dans le même sens, un acte additionnel à la loi sur la presse, acte de septembre 1875, applique les dispositions de la législation de 1865 aux suppléments imprimés, qui sont publiés indépendamment des éditions régulières des feuilles et journaux. — Nous tenons la communication de ces textes de la bienveillante intervention de M. Nicolopoulo, avocat à Constantinople, docteur distingué de la faculté de droit de Paris, et de M. Daguin, avocat à la cour d'appel de Paris, secrétaire général de la Société de législation comparée.

dépêche, postérieure à la note relatant ce fait, dit que M. Lindenloub a *volontairement* quitté Sofia en 1887. D'autre part, quand un M. Mairin, également citoyen français, fut expulsé de Roustchouk, le consul français protesta. L'incident, dit la note, n'eut pas de suite; soit; cela prouve qu'on eut tort alors de ne pas donner suite à l'affaire. La note invoque encore, comme précédent, une circulaire du 27 octobre 1886, du ministre des affaires étrangères bulgare aux agents diplomatiques à Sofia, leur notifiant que les étrangers qui s'immisceraient dans les affaires électorales seraient expulsés; et le document ajoute que les agents prirent acte de cette notification sans faire d'objection, à l'exception du consul russe. Peut-être que les consuls n'ont pas protesté parce qu'ils se réservaient de le faire le jour où, de la menace, on passerait à la réalisation de la mesure projetée. Quoi qu'il en soit, alors même que tous les faits qui précèdent auraient la portée que leur attribue le gouvernement bulgare, nous répondrions qu'on n'anéantit pas un droit en le violant dans telle ou telle hypothèse. Déclarer les capitulations abrogées parce qu'on les a méconnues dans tel ou tel cas, c'est produire une pure affirmation personnelle dans une cause où l'on est juge et partie; or, il y a loin d'une affirmation, et surtout d'une affirmation intéressée, à une démonstration convaincante.

Le gouvernement bulgare a eu d'autant plus tort de ne pas se conformer aux capitulations, que leur observation expresse lui avait été imposée par le traité qui contient la charte d'affranchissement de la Bulgarie : nous voulons parler du traité de Berlin.

Résumons rapidement les événements qui l'ont précédé et suivi [1]. La Bulgarie a été séparée pour la première fois de l'Empire ottoman par le traité de San-Stephano des 19 février-3 mars 1878, qui créait la « Grande Bulgarie » et la constituait « principauté autonome et tributaire avec un gouvernement chrétien et une milice nationale ». On sait à la suite de quelles circonstances le traité de San-Stephano fut remplacé par celui de Berlin du 13 juillet 1878. Ce dernier traité faisait trois parties de la « Grande Bulgarie » primitive. La première restait principauté autonome, la seconde était érigée en « province autonome » sous le nom de Roumélie orientale, et la troisième continuait de faire partie intégrante de la Turquie. Le 18 septembre 1885 a éclaté une révolution à la suite de laquelle le gouverneur de la Porte en Roumélie a été

(1) Cf. Rolin-Jaequemyns, *Revue de Droit international*, 1886, p. 378 et suiv.

reconduit à la frontière, l'union de la Bulgarie avec la Roumélie proclamée, et le prince de Battenberg acclamé souverain des deux pays. Après avoir demandé l'intervention des cabinets européens pour ramener son vassal à l'obéissance, la Porte a pris le parti de s'entendre directement avec lui et lui a reconnu le double titre de prince de Bulgarie et de gouverneur général de la Roumélie. En 1886, le prince Alexandre a abdiqué, et une assemblée composée de députés appartenant à la fois à la Bulgarie et à la Roumélie a élu chef des deux pays, sous le nom de prince de Bulgarie, Ferdinand de Saxe-Cobourg-Gotha.

Si le traité de Berlin n'avait pas soumis expressément la Bulgarie à l'observation des capitulations, on aurait pu soutenir, non sans raison peut-être, que son émancipation l'en avait dégagée[1]. Mais les plénipotentiaires européens ont pris les précautions nécessaires. Ils ont pensé que la Bulgarie pouvait ne pas atteindre du premier coup le niveau politique des pays ayant une longue expérience de la liberté, puisqu'elle passait sans transition, sans curatelle, de la minorité à la majorité absolue. Guidés par cette idée, ils ont cru nécessaire de prémunir leurs nationaux contre les dangers que leur auraient fait courir, dans ce pays, les troubles qui pouvaient s'y produire, jusqu'au jour où il aurait acquis l'expérience nécessaire pour être traité en État absolument indépendant; et les agitations continuelles dont la Bulgarie a été le théâtre, notamment l'incident actuel, ont démontré l'utilité des mesures qu'ils ont prises à cet égard. En conséquence, l'article 8 du traité de Berlin s'exprimait ainsi : « Les immunités et privilèges des étrangers, aussi bien que les droits de juridiction et protection consulaires établis par les capitulations et les usages, resteront en vigueur aussi longtemps qu'ils n'auront pas été modifiés avec le consentement des parties intéressées. »

Quels motifs peuvent avoir poussé le gouvernement bulgare à violer l'article 8 du traité de Berlin? La raison alléguée est celle par laquelle tout gouvernement justifie le droit d'expulsion : le cabinet de Sofia ne pourrait maintenir l'ordre, s'il ne lui était pas permis d'expulser les étrangers dont les intrigues constituent pour lui une menace perpétuelle. Il est facile de répondre que la Porte se trouve dans le même cas et qu'il n'avait, comme elle, qu'à se conformer aux capitulations, c'est-à-dire à prévenir le consul, qui aurait pris les mesures nécessaires, ou à

(1) Cf. SIRMAGIEFF, *De la situation des États mi-souverains au point de vue du droit international;* thèse pour le doctorat soutenue devant la faculté de droit de Paris, en 1889, p. 223.

agir de concert avec lui. Mais d'autres motifs ont été mis en avant qui seraient la cause réelle de l'acte de violence commis contre M. Chadourne. D'après une première version, c'est aux manœuvres de l'Angleterre et de l'Autriche que l'expulsion serait due. Dans une note adressée, dit-on, de Constantinople à M. Ribot et que certains journaux ont publiée comme venant d'une « source officielle », on trouvait l'explication suivante : « L'expulsion de Bulgarie d'un sujet français, à défaut d'un sujet russe, n'est pas l'œuvre seule de M. Stambouloff; elle est celle du Foreign-Office et du chancelier comte Kalnocky. Il faut y voir, qu'on le veuille ou non, la réponse de l'Angleterre et de l'Autriche, non pas aux manifestations franco-russes, mais russo-turques. Au premier abord, il semblera étrange que ce soit un Français qui ait été frappé, mais, en y réfléchissant, on verra là un avertissement donné à la Russie, amie de la France, et à la Turquie, qui avait été trop loin dans ses manifestations affectueuses à l'égard de la Russie, sur les instances de la France. C'est, pour parler exactement, la continuation d'une politique austro-anglaise dans les Balkans, dont l'origine date de l'an dernier et qui a pour but d'asservir la Sublime-Porte aux exigences de ces deux puissances, contre les intérêts de la Russie d'abord, de la France ensuite [1]. » Voilà, en vérité, une combinaison bien ténébreuse! Certes, il ne faut pas s'étonner si l'Angleterre et l'Autriche ne s'unissent pas à la réclamation de la France, sauf à protester plus tard au cas où un correspondant anglais ou autrichien serait expulsé comme M. Chadourne; ce sont là des revirements diplomatiques auxquels on est fait. Mais que ces deux puissances aient sciemment poussé à l'expulsion d'un sujet français pour prévenir la Porte qu'elle allait trop loin dans ses tendances russophiles, voilà qui semble constituer un moyen d'action bien éloigné du but à atteindre, si éloigné même que la Porte ne l'aurait certainement pas aperçu, si des explications officieuses ne lui avaient pas été fournies à cet égard.

On a alors présenté une raison beaucoup plus vraisemblable (et c'est de l'expulsé lui-même qu'elle vient). L'acte arbitraire commis par M. Stambouloff devrait être attribué à la colère qu'aurait éprouvée cet homme d'État en apprenant la divulgation, soit de ses procédés plus que sommaires vis-à-vis de ses adversaires politiques, soit du régime de terreur qu'il aurait, d'après eux, inauguré en Bulgarie [2]. Le motif

(1) La *Dépêche* (journal toulousain) du 26 décembre 1891.

(2) Lire, dans le journal *le Temps* du 25 décembre 1891, le récit fait par M. Cha-

donné par M. Chadourne peut incontestablement avoir influé pour beaucoup sur la conduite de M. Stambouloff. Peut-être faudrait-il ajouter que le premier ministre bulgare a voulu affirmer, par un coup d'éclat, l'indépendance complète de son pays, créer un précédent retentissant de nature à démontrer que la Bulgarie est dégagée de tout lien de suzeraineté vis-à-vis de la Porte. Ceci nous amène alors à examiner si l'état dans lequel se trouve actuellement la Bulgarie et les phases qu'elle a traversées depuis le traité de Berlin peuvent rendre cette prétention admissible.

V

Déterminer la situation exacte de la Bulgarie telle que l'a faite le traité de Berlin, soit vis-à-vis de la Porte, soit vis-à-vis des autres puissances, n'est pas déjà chose facile, et les auteurs sont divisés sur ce point. Certains la rangent dans les États mi-souverains, comme l'Égypte, la Tunisie; d'autres la considèrent comme un État pleinement indépendant et souverain [1]. Ce qui complique la difficulté, c'est que la Bulgarie n'est plus dans l'état où l'avait placée le traité de Berlin, qui, nous l'avons dit, ne constituait en principauté autonome et tributaire que la Bulgarie et plaçait la Roumélie orientale sous l'autorité politique et militaire du Sultan. Le coup d'État du 18 septembre 1885, contraire au traité, avait été accepté par la Porte; et la situation était redevenue légale par suite de la nomination du prince Alexandre comme gouverneur de la Roumélie. Mais la réunion d'une Sobranié des notables de la Bulgarie et de la Roumélie et l'élection par elle du prince Ferdinand constituent une nouvelle infraction au traité de Berlin, qui, cette fois, a été violé d'une façon directe, sans qu'aucun événement ultérieur soit venu légitimer le nouvel état de choses, de la part ni des puissances, ni de la Porte. Cette violation flagrante du traité de Berlin a donné à penser à un organe de la presse anglaise que la Bulgarie n'est plus soumise aux capitulations qui limitent la liberté d'action de la Turquie. « S'il est vrai, dit le *Standard*, qu'aucune modification ayant reçu le consente-

dourne des faits relatifs à Dimitri Tufokchief, accusé de complicité dans l'attentat dirigé contre M. Beltchef, ainsi qu'à la pétition adressée par Mme Karavelof et signée par cinq dames bulgares, dans le but de signaler aux agents diplomatiques les mauvais traitements infligés aux blessés dans l'affaire Beltchef.

(1) SIRMAGIEFF, thèse précitée, appendice, p. 203 et 204.

ment explicite des puissances n'a eu lieu concernant la Bulgarie, il y a eu cependant, en fait, bien des changements; en deux occasions, la Bulgarie a choisi un prince qui a été accepté, sinon reconnu officiellement par les puissances, à l'exception de la Russie (1). » Dans le sens du raisonnement qui précède, on a fait encore valoir que, pour la première fois, l'*Almanach de Gotha* de 1892 mentionne le prince Ferdinand avec le titre de « Son Altesse Royale Ferdinand, prince de Bulgarie ». Auparavant, l'imprimeur avait déclaré qu'il n'avait pas reçu de Berlin les indications suffisantes pour donner ce titre au prince (2). C'est donc que, cette année, les indications ont été transmises par qui de droit. On ajoute que, tout récemment, le prince Ferdinand a fait frapper des pièces de monnaie à son effigie, et qu'il ne paraît pas que la Porte se soit opposée à l'exercice de cette prérogative, que tout le monde considère comme rentrant dans les attributions de la souveraineté (3).

La mention insérée dans l'*Almanach de Gotha* n'a pas une grande importance, car cette publication n'a aucune portée officielle internationale. Du reste, la cour suprême de l'Empire d'Allemagne vient de rendre un arrêt qui est bien de nature à infirmer toute induction que l'on serait tenté de tirer des relations plus ou moins prouvées de la cour de Berlin avec l'*Almanach de Gotha*. Dans un jugement statuant sur un procès en diffamation intenté par le prince Ferdinand à un journaliste, le tribunal régional de Gotha avait qualifié le demandeur de « *souverain* ami de l'Allemagne ». Le journaliste a fait appel, prétendant que cette qualification était inexacte; et la cour de Leipzig a adopté sa manière de voir avec les considérants suivants : « D'après l'article 1er du traité de Berlin du 13 juillet 1878, est-il dit dans l'arrêt, la Bulgarie, bien qu'étant une principauté autonome, n'est pas souveraine, mais bien vassale du Sultan. Or, l'article 2 du même traité exige que l'élection du prince de Bulgarie, pour être légitime en droit international, soit confirmée par la Porte et agréée par les puissances signataires du traité. Or, Ferdinand de Saxe-Cobourg et Gotha, élu prince par le peuple bulgare, ne réunit pas ces conditions; il manque à la légitimité de sa

(1) Citation du journal *le Temps* du 22 décembre 1891.

(2) Journal *le Temps* du 25 décembre 1891.

(3) Cf. Loyseau, *Traité des seigneuries*, ch. I, 2, 3. — Voir à cet égard les développements intéressants contenus dans l'ouvrage de M. Raynald-Petiet, couronné par la faculté de droit de Paris et intitulé : *Le pouvoir législatif en France, depuis Philippe le Bel jusqu'en 1789*, p. 191 et *passim*.

situation le consentement général des puissances signataires, ainsi que la confirmation du Sultan. C'est pour cette seule et unique raison qu'il faut considérer le prince Ferdinand de Cobourg comme appartenant toujours à la maison princière de Saxe-Cobourg et Gotha, et non comme prince souverain (1). »

Quant au droit de battre monnaie, s'il est des auteurs qui estiment qu'il constitue un droit absolu de souveraineté, il en est d'autres qui le concèdent, au contraire, aux États mi-souverains. Voici comment s'exprime à cet égard M. Sirmagieff : « On dit que le droit de frapper monnaie est un droit régalien, un attribut de souveraineté; mais tous les droits que l'État mi-souverain exerce à l'intérieur du pays ne sont-ils pas des droits régaliens, des attributs de la souveraineté? Quant à faire accepter la monnaie de l'État mi-souverain dans les transactions internationales, c'est là une pure question d'appréciation qui peut se poser même pour la monnaie d'un État tout à fait indépendant. C'est aux États qui sont en relations commerciales avec l'État mi-souverain d'apprécier s'ils doivent accepter sa monnaie. » Et M. Sirmagieff ajoute que les principautés de Moldavie, de Valachie, la Serbie, le Montenegro et tous les autres États mi-souverains en général ont eu leur monnaie particulière (2).

Le seul titre de la Bulgarie à l'indépendance consiste donc dans ce fait que le prince Ferdinand a été élu contrairement à la lettre formelle du traité de Berlin, situation acquise et acceptée de fait, dit-on, par les nations européennes. Ainsi la Bulgarie aurait interverti son titre ; elle existerait maintenant comme État souverain, affranchi de toutes obligations antérieures, et non plus comme principauté tributaire de la Porte, assujettie à respecter le traité de Berlin, et spécialement l'article 8 de ce traité. Quelques organes de la presse avaient même prêté au gouvernement bulgare le dessein de proclamer officiellement son indépendance ; mais il ne paraît pas que ce projet, qui du reste a été démenti, soit près de se réaliser.

Nous ne songeons nullement à prétendre qu'un État ne puisse, à un moment donné, proclamer son indépendance, ou se gérer, en fait, comme État souverain et arriver à obtenir tous les avantages de la souveraineté; bon nombre d'États se sont rendus indépendants de cette

(1) Le *Temps* du 10 janvier 1892.
(2) Thèse précitée, p. 243 et 244.

manière, auxquels personne aujourd'hui ne songe à contester la souveraineté absolue. Toutefois, pour qu'il en soit ainsi, il faut non seulement que l'intention de se gérer comme indépendant soit manifestée par l'État qui veut s'affranchir d'une sujétion étrangère, mais encore que les autres peuples le reconnaissent et l'acceptent comme indépendant dans les relations internationales. Aussi voit-on parfois s'écouler un temps assez long avant qu'un État de formation nouvelle soit accepté à ce titre dans les rapports internationaux : on en a des exemples dans les retards qui furent apportés à la reconnaissance de la République française de 1792, de l'indépendance des Pays-Bas et du Portugal (1). Ce qui est vrai de l'existence comme État autonome doit être également vrai en ce qui concerne la souveraineté. Il faut encore, pour qu'un État puisse être considéré comme souverain, non seulement qu'il prétende être tel, mais aussi qu'il soit traité comme tel par la grande majorité des autres (2). Or, la Bulgarie a été reconnue comme puissance autonome par le traité de Berlin, mais avec l'obligation de respecter les capitulations; et, si elle peut invoquer l'article 1er, qui la déclare autonome, elle ne saurait rejeter l'article 8, qui la soumet aux capitulations. Comme le traité lui-même, la reconnaissance des États est indivisible; la Bulgarie a été reconnue, mais comme soumise aux capitulations. C'est une reconnaissance *cum adjectâ qualitate*. Que si maintenant la Bulgarie a violé le traité de Berlin en certains points, et si l'Europe a assisté impassible à cette violation, ce n'est pas à dire que la situation nouvelle ait été acceptée, même d'une façon tacite. L'Europe a gardé tout simplement une attitude expectante, de peur de réveiller une nouvelle guerre, qui aurait peut-être amené une conflagration générale; mais rien dans son attitude n'autorise à croire qu'elle ait accepté le fait accompli. Si les États qui la composent entretiennent des agents diplomatiques en Bulgarie et traitent avec ceux du prince Ferdinand, c'est avec la réserve la plus prudente, afin de sauvegarder les intérêts des nationaux; et ils considèrent les agents bulgares plutôt comme des agents de la Bulgarie, ou accrédités en Bulgarie, que comme les agents du prince Ferdinand ou accrédités auprès du prince Ferdinand. Au surplus, on peut soutenir, avec quelques auteurs, que le droit de légation, soit actif, soit passif, peut parfaitement appartenir à des États mi-souverains (3), et que, dès

(1) Calvo, *Le droit international théorique et pratique*. 4e édition, I, §§ 88, 89 et 90.
(2) Calvo, *loc. cit.*, § 87.
(3) Sirmagieff, *loc. cit.*, p. 284 et suiv.

lors, ce droit reconnu au prince de Bulgarie n'a nullement changé la situation de la Bulgarie au point de vue du droit international. Enfin, alors même que l'on admettrait que l'Europe a renoncé à faire exécuter la clause du traité de Berlin qui déclare principauté autonome la Bulgarie seule, et aurait accepté en fait la réunion avec la Roumélie, il resterait à démontrer qu'elle a renoncé aussi à se prévaloir des autres articles du traité, et notamment de l'article 8. Dans le doute, on doit plutôt présumer le maintien des textes que leur abrogation par voie d'induction.

Jusqu'où ne pourrait-on pas aller, d'ailleurs, dans une voie où l'on considère les traités comme abrogés par la seule volonté de celui auquel ils imposent une obligation? Évidemment, M. Stambouloff n'aurait pas hésité à expulser M. Chadourne de Philippopoli, comme il l'a expulsé de Sofia, et à violer ainsi les capitulations sur le sol d'une province qui fait partie intégrante de l'Empire ottoman, suivant le traité de Berlin! Or, supposons, et une telle supposition n'est pas absolument gratuite, que demain la Macédoine, l'Albanie ou l'Épire, imitant l'exemple de la Roumélie, proclament leur indépendance, et que le gouvernement provisoire nommé procède à l'expulsion de sujets européens. L'Europe gardera-t-elle une attitude passive? Supposons que l'Égypte entre, à son tour, dans une voie opposée aux capitulations, comme elle a semblé vouloir le faire dans une circonstance récente, que deviendront les intérêts de nos nationaux dans ce pays où un changement de règne inattendu et l'avènement aux affaires d'un souverain bien jeune encore peuvent être l'occasion de difficultés qu'on ne saurait prévoir? Et, d'autre part, si les capitulations sont violées au point de vue du droit d'expulsion, qui pourra affirmer que, par la brèche ouverte, elles ne passeront pas jusqu'au dernier lambeau? Les pays qui y sont soumis ne pourront-ils pas prétendre qu'une loi d'ordre public absolu veut que chez eux les tribunaux nationaux puissent seuls rendre la justice, et que l'établissement d'une juridiction étrangère sur le sol national est attentatoire à la souveraineté et aux droits primordiaux de chaque État? On voit, par là, que la question actuelle intéresse à la fois toutes les nations européennes et peut se généraliser du point de vue particulier de l'expulsion à tout le régime des capitulations. L'intervention énergique de M. Ribot aura donc rendu un réel service à la cause de tous les États de l'Europe, et la France pourra revendiquer l'honneur d'avoir, comme autrefois, pris sous sa protection les intérêts de tous les ressortissants étrangers.

Chose singulière, l'acte de M. Stambouloff, qui, dans la pensée de son auteur, était peut-être, ainsi qu'il a été dit plus haut, destiné à dégager la Bulgarie de son lien de vassalité vis-à-vis de la Porte, n'aura servi qu'à resserrer ce lien; et ce que le Sultan n'aurait pu probablement exiger par sa seule autorité, il le devra à cet acte de violence assez impolitique du premier ministre bulgare. M. Stambouloff a eu le bon sens de comprendre qu'il allait créer à son pays une situation bien périlleuse, et de nature peut-être à entraîner une intervention étrangère. Si, en effet, les réclamations de la Porte étaient demeurées sans résultat, le devoir de toutes les puissances signataires du traité eût été d'intervenir par une action collective, afin de ramener la Bulgarie à l'exécution de ses obligations. Mais il n'en a pas été ainsi, et satisfaction a été donnée à la France, car on a annoncé, au commencement de février 1892, que les relations diplomatiques avaient été reprises entre M. Lanel et M. Grécoff, et l'incident considéré comme définitivement clos [1]. Dans les explications fournies par la Bulgarie et qui n'ont point encore été publiées, tout en exprimant ses regrets au sujet de l'incident Chadourne et l'espoir que les relations diplomatiques seront bientôt reprises, le cabinet de Sofia déclare, paraît-il, se réserver le droit d'expulser directement les nationaux européens, pour le cas où, dûment avertis, ils ne quitteraient pas spontanément la principauté. Cette question a, dit-on, fait l'objet de communications diplomatiques entre la Porte et certaines puissances européennes en 1882. La réserve faite par la Bulgarie est-elle conforme aux capitulations ? Il est permis d'en douter, et nous avons été amené incidemment, plus haut, à exprimer notre manière de voir à cet égard. En tout cas, il y a là un nouveau point douteux qui peut, le cas échéant, être la cause de difficultés semblables à celles qui viennent de surgir entre la Bulgarie et la France. Nous aurons peut-être l'occasion de revenir plus tard sur cette complication imprévue, que nous nous bornons pour le moment à signaler, car nous n'avons en main ni la note qui clôt l'incident franco-bulgare, ni les documents relatifs aux négociations de 1882.

VI

Voilà donc un nouvel incident de cette éternelle question d'Orient, qui menace de temps en temps la tranquillité de l'Europe et amène les

[1] Journal *le Temps* du 3 février 1892.

situations les plus inattendues. Quand donc les peuples européens comprendront-ils qu'ils ont tout intérêt à la trancher d'une manière définitive ? Il n'entre pas, à coup sûr, dans la sphère de cette étude d'examiner les combinaisons qui pourraient être proposées pour arriver à ce résultat ; aussi bien reconnaissons-nous que la liquidation en est difficile, en présence des complications que soulève la succession de celui qu'un empereur russe appelait « l'homme malade ». Mais, en tout cas, on pourrait sans inconvénient aucun liquider le point particulier auquel nous avons consacré ces lignes. Les peuples de l'Europe devraient franchement accepter la réunion de fait des deux Bulgaries et éviter ainsi les difficultés nouvelles qui ne manqueront pas de surgir à raison de la situation indécise dans laquelle est placée la principauté bulgare. Mieux vaudrait, semble-t-il, en faire un État franchement souverain et le soustraire d'une façon absolue à la tutelle, nominale du reste, de la Turquie. Est-ce à dire pourtant que l'on devrait renoncer aux avantages qui résultent des capitulations ? Nous ne le pensons pas. La Bulgarie peut, longtemps encore, être livrée aux aventures et avoir beaucoup de chemin à parcourir avant d'arriver à cette stabilité qui donnera toute garantie aux ressortissants étrangers et rendra les capitulations inutiles ; nous raisonnons ici comme les plénipotentiaires de 1856. Lorsque la preuve de cette stabilité sera faite depuis une période suffisante, on pourra ramener la Bulgarie au droit commun ; mais, jusque-là, ce serait une vraie duperie que de négliger les précautions indispensables, après lui avoir donné l'indépendance nécessaire. Et, tout en maintenant le système des capitulations, il conviendrait de rajeunir ces textes surannés, de les approprier aux exigences et au langage de l'époque actuelle, de prendre enfin parti sur l'exercice du droit d'expulsion vis-à-vis de l'étranger qui, averti, ne quitterait pas de lui-même le pays.

LE CONFLIT ANGLO-PORTUGAIS,

PAR

M. WESTLAKE.

(Deuxième article.)

Nous avons développé dans la première partie de cette étude [1] certains principes à la lumière desquels nous examinerons les différends récents qui ont éclaté entre l'Angleterre et le Portugal, au sujet de leurs possessions africaines.

J'espère pouvoir fournir les éléments d'une appréciation indépendante au lecteur qui se sentirait porté à différer d'avis avec moi. Le lecteur voudra bien excuser au surplus mon ignorance de la langue portugaise. Les *Blue books* [2] anglais reproduisant en entier les documents qui furent présentés à l'appui des revendications portugaises, je pense y trouver un exposé suffisant du cas de nos honorables adversaires. S'il en était autrement, je serais heureux que quelqu'un voulût bien procurer à la *Revue de Droit international* des renseignements supplémentaires ou des rectifications si elles étaient nécessaires.

Durant la crise entre l'Angleterre et le Portugal, les sujets et même les autorités de ces deux États se trouvèrent en conflit à propos de questions variées et sur différents points d'une vaste région. Les *Blue books* s'occupent donc en même temps d'une telle diversité de controverses qui

(1) Un premier article de M. WESTLAKE sur le « *Conflit anglo-portugais* » a paru dans cette revue, t. XXIII, 1891, p. 243 et suiv. (N. D. L. R.)

(2) Les *Blue books* ont un double titre, l'un indiquant leur objet et leur date, l'autre consistant en une courte annotation placée dans le coin de gauche au bas de la couverture. C'est ainsi que le livre intitulé *Afrique*, n° 2 (1890), est aussi le livre C. 5904, et l'*Afrique*, n° 7 (1891), est aussi C. 6495. L'indication la plus brève est peut-être aussi la plus usitée en librairie et elle est à coup sûr la plus facile. Je l'ai donc adoptée. Quant à la mention « Geogr. Pr. », elle désigne les *Proceedings of the Royal Geographical Society and Monthly Record of Geography*.

surgirent simultanément, que les questions traitées changent à chaque page et même plus encore; cela en rend la lecture très malaisée. Si donc je traitais ici aussi tous ces événements suivant l'ordre chronologique, je ne ferais que reproduire pour le lecteur l'état de confusion à travers lequel l'écrivain a eu peine à se guider. Le mode de classification qui promet les résultats les plus clairs repose sur les divisions géographiques (1); je m'y conformerai donc principalement, sauf à commencer cependant par un chapitre général, sans distinctions géographiques, relatif à certaines méthodes usitées par les Portugais dans leur système de colonisation africaine.

Si, parmi les détails dans lesquels il faudra que j'entre, le fil de l'intérêt scientifique qui me guide cessait parfois d'être apparent, que le lecteur veuille bien se souvenir de cette règle générale que c'est seulement par une patiente attention aux détails que nous pouvons espérer arriver à un jugement correct sur des affaires compliquées. De plus, ces questions africaines ne sont pas seulement compliquées; elles sont, en même temps, spéciales. Des notions générales sur les relations des Européens avec des tribus de sauvages ou de chasseurs ne peuvent s'appliquer exactement à leurs rapports avec des populations qui ont atteint l'état de développement des tribus négroïdes d'Afrique. Il y a plutôt une tendance à admettre, en faveur de ces dernières, un traitement analogue à celui de peuples arrivés à un développement encore plus prononcé; mais cette analogie a toujours été trouvée inefficace quand elle a été appliquée à la réalité africaine. Depuis quelque temps, les situations résultant de ces circonstances tendent de plus en plus à disparaître de l'ordre des possibilités futures. Il importe donc d'en fixer l'image, et de ne pas laisser perdre le souvenir du rôle historique qui leur revient.

Les détails qui vont suivre sont du reste nécessaires pour mettre le lecteur à même d'apprécier la portée exacte de l'accusation formulée contre une grande puissance, d'avoir abusé de sa force à l'égard d'une puissance plus faible.

Avant d'aborder l'objet spécial de la seconde partie de cette étude, je demanderai encore au lecteur de se souvenir en particulier des dates suivantes :

(1) Afin de rendre plus aisée encore, pour nos lecteurs, l'étude de la question, nous avons joint à l'article de M. Westlake une carte de la région du Zambèze, fournie par la maison Stanford de Londres, d'après les documents les plus récents. (N. D. L. R.)

1890. 20 août. — Signature de la convention entre l'Angleterre et le Portugal, que la législature portugaise refusa de ratifier.

15 octobre. — La question de la ratification ou de la non-ratification de cette convention est résolue par la clôture de la session législative portugaise.

14 novembre. — Un *modus vivendi* est convenu entre l'Angleterre et le Portugal, en vertu duquel les limites territoriales stipulées dans la convention non ratifiée devaient être observées durant six mois. Ce *modus vivendi* fut renouvelé pour un mois le 14 mai 1891.

1891. 11 juin. — Signature de la convention définitive.

I. — *Les prazos da Corôa et les Capitães môres.*

Pour pouvoir apprécier exactement jusqu'à quel point l'autorité portugaise était établie dans les régions qui nous intéressent, il est nécessaire d'examiner l'institution particulière connue sous le nom de *prazos da Corôa* ou fiefs de la couronne.

M. Barros Gomes dit, dans sa dépêche datée du 29 novembre 1889 et adressée à M. le chevalier d'Antas, ministre de Portugal à Londres :

« Dans les deux cartes de la Zambézie dressées par le marquis de Sa da Bandeira (la seconde édition de ces cartes est datée de 1867), le Sanyati continue à être indiqué comme limite des possessions portugaises situées au sud du Zambèze. En réalité, il ne pourrait en être autrement, car les *prazos da Corôa* s'étendent jusqu'à ce point, et les détenteurs de ceux-ci constituent, dans l'état de civilisation où la province se trouve actuellement, l'élément qui jusqu'à ce jour a représenté l'occupation et l'autorité portugaises dans ces régions [1]. »

Nous avons donc le témoignage de l'éminent ministre portugais des affaires étrangères que c'est dans cette institution des *prazos da Corôa* que nous devons chercher la manifestation la plus complète de la souveraineté de son pays; et le caractère réel de cette institution est décrit comme suit par M. O'Neill, consul britannique au Mozambique, dans une dépêche datée du 20 août 1888 :

« Après tout ce que j'ai écrit sur ce sujet, il me semble à peine nécessaire de répéter que le véritable secret de la faiblesse portugaise dans la vallée du Zambèze tient au système particulier de concession des terres.

[1] C. 5904, p. 182.

L'abus de ce système a eu pour résultat l'acquisition d'importantes étendues de pays par une quantité de grands propriétaires. Ce sont eux, les descendants des anciens détenteurs des *prazos da Corôa*, ou leurs agents, qui sont en réalité les maîtres du pays et des indigènes y résidant. Les plus puissants de ces grands propriétaires sont pour la plupart indépendants du gouvernement et hostiles à son développement, car ils y voient le déclin de leur pouvoir. Il est vrai que quelques-uns d'entre eux ont été gagnés par le gouvernement, et c'est principalement à leur assistance qu'est dû le succès des opérations militaires accomplies dans les deux dernières années (1). »

En parlant des progrès réalisés et des succès militaires mentionnés ici, le consul O'Neill fait allusion au fait généralement admis que, depuis quelque temps, le gouvernement portugais a fait des efforts considérables, et qui ont été jusqu'à un certain point couronnés de succès, afin d'établir une autorité effective sur des régions où, si une telle autorité a existé autrefois, il n'en est plus resté qu'une faible trace. Ce n'est pas sans hésitation que je parle de l'existence antérieure d'une telle autorité, car je n'ai pas de documents me permettant de dire jusqu'à quel point, même au commencement, la concession des *prazos da Corôa* fut une concession de fief dans un pays organisé. Cette concession n'était-elle pas plutôt une licence permettant à celui qui la recevait d'établir un gouvernement civilisé dans un pays non organisé, pour autant du moins que le concessionnaire était en état de le faire et consentait, s'il y réussissait, à détenir son acquisition comme sujette, dans une mesure quelconque, à un contrôle réel de la part de la mère patrie? Si cependant nous laissons à l'argument portugais le bénéfice du doute sur ce point, et si nous admettons franchement qu'en tout cas le Portugal a fait récemment de grands progrès vers une vraie souveraineté dans la Zambézie, nous devons protester en voyant accusés d'injustice ou d'inexactitude les comptes rendus que Livingstone et les autres voyageurs de cette époque ont donnés de l'étendue très restreinte et du caractère de cette souveraineté vers le milieu de ce siècle. Je ne puis mieux donner une idée de la profondeur de l'abaissement où l'autorité portugaise était tombée à cette époque qu'en citant, d'après une dépêche du consul O'Neill datée du 4 janvier 1889, le récit de ce qu'a coûté dernièrement l'établissement de cette autorité sur certains *prazos* du bas Zambèze, les routes

(1) C. 5904, p. 76.

partant des bouches du fleuve et se dirigeant vers l'intérieur du pays devant toutes traverser ces *prazos* ou passer dans leur voisinage.

« Le nom de Bonga est presque aussi connu que celui du Zambèze lui-même, car, depuis l'époque de Livingstone jusqu'aujourd'hui, des rebelles demi-sang portant ce nom ont dominé sur la vallée du Zambèze à l'Est de Tété; ils pratiquaient un système d'extorsions sur les voyageurs et les commerçants, allaient souvent jusqu'à bloquer complètement le passage de la rivière, et résistaient parfois avec succès aux efforts que faisaient les troupes du gouvernement pour les supprimer. Bonga n'était à l'origine que le tenancier d'un *prazo* ou domaine de la couronne; lui et ses parents étendirent graduellement leurs possessions sur les deux rives du Zambèze au-dessous de Tété, et poussèrent leur juridiction vers le Sud jusqu'au fond des vallées de la Luenya et de la Mazoe. La grande place forte de cette famille des Bonga a toujours été à Massangano, au confluent de la Luenya et du Zambèze. Les autorités ont fait l'année dernière un grand effort afin de renverser la puissance de ce rebelle, et les forces régulières du gouvernement ainsi que les irrégulières, surtout ces dernières, ayant à leur tête le colonel Paiva d'Andrada, paraissaient y avoir réussi. Plus de quarante villages palissadés, situés sur le territoire effectivement gouverné par la famille des Bonga, furent détruits; le chef de famille fut fait prisonnier, et ses adhérents furent chassés hors de Massangano. Mais les événements montrèrent bientôt que leur pouvoir n'avait été qu'ébranlé. Massangano, qui n'avait pas été occupé par les troupes du gouvernement, fut réoccupé par les insurgés; et bientôt on reprit le vieux jeu, c'est-à-dire qu'on vola les commerçants, et qu'on bloqua de nouveau le passage du Zambèze. Des forces sous le commandement du gouverneur de Tété furent envoyées contre eux, mais elles furent complètement défaites le 26 juin dernier, et leurs canons et leurs munitions furent capturés. Tout commerce avec le Zambèze supérieur fut interrompu, et Tété même sembla en danger. Les affaires de la vallée du Zambèze se trouvaient dans cet état lorsque le gouverneur général quitta Mozambique au mois de juillet dernier, afin d'aller surveiller en personne les opérations contre les rebelles. Il a eu une lourde tâche, mais il l'a menée à bien. Massangano a été repris, et le passage du Zambèze est ouvert au commerce. La défense semble avoir été très opiniâtre, les insurgés ayant résisté à l'artillerie et à la famine pendant trois mois [1]. »

[1] C. 5904, p. 106.

J'omets les détails du siège, si remarquables qu'ils soient, et je passe à la conclusion instructive du récit du consul O'Neill :

« La poignée d'hommes restés dans la citadelle semblent avoir été réduits au dernier degré de misère et de famine. Tous les hommes capables de marcher avaient fui, et ils sont maintenant réfugiés dans le pays du Makanga, au Nord-Est de Tété, grossissant la bande d'un autre grand possesseur de *prazo*, demi-sang, Caetano Pereira, auquel les troupes du gouvernement auront affaire prochainement. Caetano Pereira et son frère Luiz-Mendoça Pereira gouvernent en fait une vaste étendue de pays au Nord-Est de Tété. Ils ont proclamé dernièrement leur rébellion contre le gouvernement, en assassinant le commandant militaire stationnant dans leur voisinage et en chassant le détachement de troupes régulières qui était sous ses ordres. Rien ne peut cependant être fait contre eux maintenant, et tout reste dans le *statu quo* jusqu'à ce que la saison des pluies soit passée (1). »

Je regrette de ne pouvoir compléter le récit des aventures des frères Pereira, mais tout ami de la civilisation et de l'humanité se joindra à moi dans l'espoir que, durant les trois années qui se sont écoulées depuis la date de la dépêche que nous venons de citer, le gouvernement portugais aura réussi à leur infliger un châtiment sévère et bien mérité.

Il est nécessaire de parler, en même temps que des tenanciers des *prazos da Corôa*, des *Capitães môres* ou grands capitaines des provinces, qui sont également cités par M. Barros Gomes comme instruments de l'autorité portugaise (2). Je regrette qu'aucun renseignement ne me permette d'établir leurs relations précises avec les premiers. Il est certain que dans quelques cas la même personne remplit les deux fonctions. Par exemple, je trouve que Manuel-Antonio de Souza est cité à la fois comme *Capitão môr* de Manica et Quiteve (3), ou de la province de Gorongoza (4), et comme tenancier d'un *prazo da Corôa* (5). Mais je ne sais pas si la province d'un *Capitão môr* est toujours son *prazo da Corôa*, ou si le tenancier d'un *prazo da Corôa* est toujours honoré du titre de *Capitão môr* dans les limites de son fief. Dans la dépêche à laquelle je viens de référer, M. Barros Gomes cite, d'après *De Angola a Contra*

(1) C. 5904, p. 107.
(2) Dépêche du 28 mai 1888. C. 5904, p. 38.
(3) C. 6495, p. 71.
(4) C. 6495, p. 26.
(5) C. 5904, p. 76.

Costa (l'ouvrage de MM. Brito Capello et Ivens, officiers de marine portugais fort distingués), un éloge des services rendus aux Anglais et aux autres voyageurs par les colons portugais de l'intérieur ; je reconnais librement la justice de cet éloge. M. Barros Gomes cite les mêmes écrivains comme établissant, en preuve des forces et de l'influence dont le gouvernement portugais peut profiter dans des localités éloignées, que Kanhemba et Hraujo Lobo, les *Capitães môres* de Nhakoa et de Zumbo, peuvent, sur un simple ordre du gouverneur de Tété, répandre dans le pays de 2,000 à 3,000 hommes armés. Mais dans une autre dépêche (1), M. Barros Gomes cite comme suit un extrait du *Far Interior*, le travail d'un Anglais, M. Montagu Kerr :

« Cette force indigène est vraiment un grand soutien : Kanhemba, le chef nègre de Zumbo, dont le district s'étend jusqu'aux régions au Nord du Zambèze, a au moins 10,000 hommes armés sous ses ordres. Ce corps de troupes était armé par le gouvernement portugais, qui conféra également à Kanhemba le titre honorable de sergent-major. Des présents sont distribués chaque année, afin d'entretenir parmi le peuple le sentiment qu'ils ont l'obligation de prêter leur secours s'il est requis en temps de guerre. Araujo Lobo, un autre chef nègre, qui épousa une fille de Kanhemba, porte le titre de capitaine-major. Il entretient 3,000 hommes sous les armes. »

Ce passage d'un auteur bienveillant, qui est approuvé par l'éminent ministre de la couronne portugaise, nous permet d'entrevoir un état de choses dont la preuve complète pourrait être puisée à d'autres sources. Les *Capitães môres* de l'intérieur sont des nègres ou des demi-sang ; ceci soit dit sans diminuer l'éloge de l'hospitalité qu'ils ont souvent montrée aux voyageurs. Leur puissance est purement indigène, et elle n'est accompagnée par aucune des institutions gouvernementales qui sont nécessaires afin d'appuyer une vie civilisée. Ces *Capitães môres* de l'intérieur ne sont tributaires que nominalement ; ils ne payent aucune redevance de leurs fiefs, mais ce sont les Portugais qui les payent en argent et en armes ; et si ces payements assurent parfois à la couronne portugaise leur secours pour le maintien de l'ordre, c'est en même temps par ce moyen seulement qu'elle les détermine à s'abstenir (quand ils s'abstiennent) de la révolte et de l'agression telles que les faisaient les Bonga et les Pereiras.

(1) Du 29 novembre 1889 : l'extrait du livre de M. Kerr se trouve C. 5904, p. 182.

ɜs à
ıté-
en
au
ıtre
de
ste,
urs

par
ıils
ıes,
ıivi
de
ɜlle

qui
des
ıire
que
ɜnt
se,
me
ıne
au
ɔin
du
ɜp-
ɔnt
nsi
le
de
ɔut

d'y

Co
por
au
nai
écr
le
qu
Zu
da
dé
le

ch
du
de
me
dis
qu
gu
he
so

mi
ch
Le
soi
au
ac
né
rie
de
ar
le
m
sti
et

II. — *Aspect général de la région au Sud du Zambèze.*

Après le coup d'œil général que nous avons jeté sur les méthodes à l'aide desquelles le Portugal a gardé un semblant d'autorité dans l'intérieur de l'Afrique, je me propose, dans cet article, d'examiner en détail la région qui s'étend au Sud du Zambèze. Il est vrai que c'est au Nord de ce fleuve que les premières difficultés se produisirent entre l'Angleterre et le Portugal, mais les derniers conflits ont dépassé de beaucoup les premiers en importance, et l'intérêt s'attache, du reste, avant tout, aux districts miniers et à leur invasion par les chercheurs d'or.

Il me sera indispensable maintenant d'importuner mes lecteurs par quelques constatations géographiques. Je ne m'attacherai aux détails qu'autant que ce sera nécessaire pour éviter de donner des idées fausses, en voulant les donner trop générales; et j'espère pouvoir être suivi dans mes explications par quiconque voudra bien se donner la peine de prendre une carte d'Afrique, cette carte fût-elle même d'une échelle peu étendue (1).

Que le lecteur veuille bien jeter les yeux sur le vaste territoire qui s'étend entre le Limpopo au Sud et le Zambèze au Nord. La région des côtes est basse. De l'océan Indien à l'Est, jusqu'à une ligne imaginaire qui, depuis le Zambèze jusqu'au 21e degré de lat. S., coïncide presque avec le 33e méridien de long. E. de Greenwich, on trouvera difficilement des élévations de plus de 200 mètres; à part une région montagneuse, dont je ne connais pas l'altitude, qui est représentée sur les cartes comme s'étendant, entre le fleuve Bosi et environ le 18e degré de lat. S., à une certaine distance à l'Est de la ligne dont je parle. D'un autre côté, au Sud du 21e degré de lat. S., les basses terres s'étendent encore plus loin vers l'Ouest, comprenant tout le pays jusqu'au Limpopo en aval du point où ce fleuve change sa direction de l'Est au Sud-Est. A l'exception de quelques ports — Beira, Sofala, Inhambane, etc. — qui sont occupés par les Portugais, la région basse ou région des côtes ainsi limitée est comprise dans le pays des Gaza (*Gazaland*), depuis le Limpopo jusqu'à cette contrée montagneuse dont nous venons de parler. Plus au Nord, dans cette contrée et jusqu'au Zambèze sur tout

(1) Cet article était écrit quand le comité de rédaction de la *Revue* a décidé d'y adjoindre une carte de la région du Zambèze.

son parcours entre un point au-dessus de Tété et la mer, nous trouvons les noms de Quiteve, Barue, Gorongoza et Batoka.

A l'Ouest du 33e degré de long. E. et de la grande courbe du Limpopo de l'Est au Sud-Est, le pays monte rapidement jusqu'à un plateau élevé qui (sauf une bande de terre à l'Est, dont nous parlerons tout à l'heure) forme, au Sud, le pays des Matabele (*Matabeleland*) proprement dit (1), et au Nord le pays des Mashona (*Mashonaland*). L'altitude de Fort-Salisbury dans le Mashonaland est indiquée comme étant de 4,960 pieds anglais, soit 1,512 mètres; et beaucoup des montagnes de granit que les Hollandais nomment *kopjes* (2), et qui accidentent la surface du plateau, sont sans aucun doute plus élevées.

La description générale que je viens de donner doit maintenant être complétée par la remarque qu'au Sud du 18e degré de lat. S., la pente du plateau vers les régions basses, ainsi que la partie la plus à l'Est du plateau lui-même, doit être distinguée politiquement des régions basses d'une part, et du reste du plateau de l'autre. La bande de terre ainsi formée se partage en deux divisions : la partie Nord, qui adjoint Barue et Quiteve à l'Est, environ entre le 18e et le 19e degré de lat. S., et qui forme le Manica; la partie Sud, qui se trouve dans le Gazaland.

Nous avons donc à examiner trois divisions : les pays des Matabele et des Mashona (Matabeleland et Mashonaland), le Gazaland et, entre les deux, le Manica.

III. — *Les pays des Matabele et des Mashona.*

Les Matabele sont une tribu Zoulou qui, vers 1822, émigra dans la direction du Nord sous la conduite de son chef le fameux Mosilekatze (3). Ils quittaient la région qui touchait aux limites que la colonie

(1) Dans la carte jointe, la région que nous appelons *Matabeleland* est désignée comme *Matabililand*, suivant une orthographe nouvelle très récemment introduite en Angleterre; il n'est pourtant pas certain qu'il ne soit pas plus correct d'écrire Matabeleland. Cette variante ne provient pas de la prononciation anglaise de l'*i* comme *e*, car il est admis que le *e* ou l'*i*, dans ce nom, devraient se prononcer comme en français, mais la discussion porte sur le véritable son de la prononciation locale.

(2) Kopje, en hollandais, signifie petite tête. Les anglais du Cap écrivent « *Koppies* ».

(3) Ce nom est épelé de diverses manières, une forme extrême étant 'Mzilikazi. L'orthographe adoptée ici représente un son qui se rapproche de l'original autant que cela se pourrait dans la bouche d'un Européen prononçant d'une façon normale.

du Cap avait alors au Nord-Est, et dont le pays, auquel s'attache maintenant plus spécialement le nom de Zoulouland, formait une partie. Les Makalaka et les Mashona, que les Matabele trouvèrent dans les districts dont nous parlons, leur sont physiquement de beaucoup inférieurs, mais ils sont adroits et actifs. Ils travaillent le fer, qui est très abondant dans leur pays, et fabriquent une grande variété d'objets tels que des haches, des couteaux, des houes, des grains pour colliers, et principalement, pour le moment, des assagaies. Cette population industrieuse ne pouvait résister avec succès aux Matabele guerriers et sanguinaires, dont la puissance était doublée par l'effet de leur concentration sous une autocratie militaire impitoyable et rigoureuse, au point que chez ce peuple, suivant l'expression pittoresque d'un voyageur, tout est rapporté au roi, depuis la victoire ou la défaite d'une expédition jusqu'à la mort d'un veau. Les Matabele s'établirent donc en conquérants dans la région du Sud, connue sous leur nom, tandis que leurs expéditions dévastaient jusqu'au Zambèze la région du Nord connue sous le nom de Mashonaland et parfois même pénétraient jusqu'au delà de ce fleuve. Mosilekatze jouit de ce succès jusqu'à un âge avancé qu'il ne méritait pas d'atteindre. Il eut comme successeur, en 1870, son fils Lobengula, dont le principal kraal est nommé Bulawayo.

Le gouvernement britannique entra en relations avec Lobengula en 1885. Au cours de cette année, l'autorité britannique fut étendue sur le Bechuanaland. La partie de ce pays située au Sud du fleuve Molopo fut érigée en colonie; la partie située au Nord de ce fleuve devint ce qu'on appelle un protectorat, Khama restant le chef des Bechuana. Comme le Matabeleland avoisine au Nord-Est le Bechuanaland, sir Charles Warren, qui commandait les forces britanniques dans ce pays, envoya, la même année, le lieutenant Haynes et M. Maund, afin de donner avis à Lobengula de rester en bons termes avec Khama. Puis, durant les premières années qui suivirent la découverte de mines d'or dans le territoire de la République du Transvaal, le pauvre Lobengula fut assailli par les aventuriers en quête de concessions et, comme conséquence naturelle de cette invasion d'Européens dans son pays, il consentit, par un traité conclu le 11 février 1888 avec les autorités britanniques dans le Bechuanaland, à accepter la protection britannique. La situation ainsi créée fut acceptée par le gouvernement anglais, et le 1er août 1888 le ministre britannique à Lisbonne, sir George Bonham, remit entre les mains de M. Barros Gomes le mémorandum suivant :

« MÉMORANDUM.

« Le territoire que le gouvernement de Sa Majesté considère comme soumis à l'influence britannique comprend le pays de Khama, que ce dernier a offert au gouvernement de Sa Majesté; il comprend aussi le royaume Matabele, comprenant le Matabeleland proprement dit, le Mashonaland et le Makalakaland, à l'égard duquel un traité a été conclu entre le gouvernement de Sa Majesté et le roi Lobengula. Ce territoire s'étend au Nord du protectorat du Bechuanaland et du Transvaal, au Sud du Zambèze, à l'Est du 20e degré de longitude Est, et à l'Ouest de la province portugaise de Sofala.

« Légation britannique, Lisbonne, 1er août 1888 (1) »

La description que l'on fait du gouvernement de Lobengula comme d'un royaume, et les limites qu'on lui attribue jusqu'au Zambèze, provoquent le sourire et peuvent faire le pendant, comme importance diplomatique, avec la réclamation portugaise fondée sur les cessions faites par l'empereur de Monomotapa (sans aucun doute un Caffre comme Lobengula), en 1607 et en 1629. Dans la conversation qui eut lieu à cette occasion, M. Barros Gomes « dit que, quant au Matabeleland proprement dit, le gouvernement portugais n'avait pas d'objection à ce qu'il fût placé dans la sphère de l'influence britannique ; que, quoique le Portugal eût des droits historiques sur ce pays, il ne voudrait pas insister sur ce point ; mais qu'il y avait des districts au Sud du Zambèze qui n'avaient jamais appartenu aux Matabele, qui étaient réclamés par le Portugal, et sur lesquels ce pays ne voudrait certainement pas céder ses droits ».

Répondant à cette déclaration, sir G. Bonham constata « que, suivant ses instructions, la frontière du Nord avait pour limite le Zambèze, et qu'il n'avait pas eu connaissance que le Portugal réclamât aucun territoire de quelque grandeur s'étendant au Sud du fleuve, excepté vers son embouchure; que, relativement à la frontière Est, il était expressément autorisé à dire à M. Barros Gomes que l'Angleterre était prête à entrer dans la voie des négociations amicales pour la délimitation de la frontière de Sofala » (2).

En se refusant à comprendre le Matabeleland proprement dit au nombre des territoires revendiqués par son souverain, le ministre portu-

(1) C. 5904, p. 52.

(2) C. 5904, p. 51. Dépêche de sir G. Bonham.

gais des affaires étrangères suivait la ligne de conduite qu'il avait adoptée dès qu'arrivèrent en Europe les nouvelles du traité britannique avec Lobengula, et qui était établie dans une *note verbale* remise au gouvernement britannique le 1er mai 1888 (1) par le ministre portugais à Londres.

Le fondement de la réclamation ainsi limitée est succinctement exprimé, dans les termes suivants, par M. Barros Gomes, dans une communication à sir G. Bonham datée du 6 août 1888 : « La région au Sud du Zambèze, où non seulement l'influence portugaise a prévalu pendant trois siècles, mais dans laquelle il y a occupation effective, — par le moyen des autorités nommées par le roi de Portugal et exerçant, de son aveu, dans les *prazos da Corôa*, ainsi désignés, qui sont soumis à leur administration, — cette région, dis-je, est parfaitement bien définie. Ces autorités, connues sous le nom de *Capitães môres*, sont directement sous les ordres du gouverneur de Tété, et mettent ainsi sous sa juridiction des territoires étendus situés au Sud du fleuve jusqu'à Sanyati (2) ».

Le contexte montre que le passage que nous venons de citer était destiné à être appliqué au Manica et à la région des côtes, aussi bien qu'au Mashonaland, mais il comprenait certainement ce dernier; cela ressort aussi bien de la mention de Sanyati que de la nécessité de l'argument. On peut admettre aisément, comme on le verra plus loin, que les allégations contenues dans ce passage n'étaient pas sans quelque fondement, pour autant qu'elles se rapportaient aux régions plus à l'Est. Mais on verra, d'après la narration qu'il y a lieu maintenant de donner, combien le zèle patriotique de M. Barros Gomes a été induit en erreur, quant à ce qui concerne l'état des faits existant dans le Mashonaland à l'époque où il écrivait.

Dans le même temps où le gouvernement britannique prenait Lobengula sous sa protection, les autorités coloniales portugaises se réveillaient de leur longue torpeur en ce qui concernait le Mashonaland. Ce qu'elles firent fut rapporté comme suit par celui qui y remplit le rôle principal, le colonel Paiva d'Andrada, — un officier dont toute personne qui connaît l'Afrique portugaise parle avec la plus haute estime, — dans un document qu'il adressa après son arrestation en Manica (dont je parlerai tout à l'heure) à M. de Carvalho, consul portugais à Capetown. Datée de Capetown, le 30 décembre 1890, cette pièce parvint finale-

(1) C. 5904, p. 24.
(2) C. 5904, p. 54.

ment au ministère britannique des affaires étrangères. Nous en donnons un long extrait. Le témoignage est sans réplique, et c'est seulement par une patiente attention donnée aux détails qu'il est possible de formuler une appréciation juste au sujet de la controverse que j'ai entrepris d'expliquer.

Voici comment s'exprime le colonel Paiva d'Andrada :

« Votre Excellence,

« J'ai à vous communiquer qu'au commencement de l'année 1888, je fus commissionné par le gouvernement de Sa Majesté Très Fidèle afin d'organiser et de commander une expédition qui avait pour but de raffermir nos anciennes relations avec les chefs des territoires intérieurs de la province du Mozambique, situés au Sud du Zambèze et à l'Ouest des districts de Manica et de Sofala. Cette expédition comprenait des officiers de la garnison métropolitaine et de celles d'Angola et du Mozambique et des capitaines et des sergents expérimentés du Manica, de Tété et de Zumbo, stations dont l'influence traditionnelle s'étend sur des territoires situés à une grande distance dans l'intérieur et en réalité aussi loin que le champ d'action de nos autorités qui sont semblables à celles de la province d'Angola. Ils avaient sous leurs ordres 4,000 cipayes, ainsi que des hommes du bataillon n° 5 des caçadores en garnison à Tété, et ils furent accompagnés par plusieurs des habitants bien intentionnés et patriotes du village de Zumbo, possédant des connaissances pratiques au sujet de ces territoires. Cette expédition obtint les résultats les plus satisfaisants, ses différentes sections étant reçues avec le plus grand enthousiasme et bien accueillies par nos anciens alliés et sujets, qui furent tour à tour visités et interviewés.

« Quelques-uns de ces chefs, spécialement ceux des Musesuro et des Bororo, qui occupent le pays que les Anglais ont nommé Mashonaland, ont depuis quelque temps été les victimes de razzias répétées de la part des Zoulous du chef Mosilekatze et de son fils Guarunguaro ou Lobengula. Ces tribus auraient été complètement détruites si elles n'avaient été préservées par la forme naturelle des territoires environnants : ceux-ci ont l'aspect d'une série de plateaux dominés par des montagnes en granit, généralement isolées les unes des autres et entourées de rochers énormes, sur lesquels non seulement les chefs, mais tous les habitants du pays établissent leurs huttes et leurs puits à grains. Ces défenses naturelles sont fortifiées au moyen de palissades allant d'un

rocher à l'autre, de ponts-levis jetés de pointe en pointe, et par des pierres entassées et placées d'une façon utile à la défense. Dans ces régions, qui sont le champ des opérations de pillage des Matabele, la population entière a abandonné progressivement les établissements plus anciennement situés dans les plaines et s'est établie dans des fortifications que les guerriers Matabele renoncent à attaquer, se bornant à organiser des razzias dans le but d'enlever les femmes occupées le jour à labourer les terres, et de voler le bétail qui est en pâture dans la plaine. Très souvent, les pauvres indigènes payent volontairement rançon et livrent volontairement du bétail aux pillards, afin de les voir plus vite regagner leur pays.

« Il est évident que ces razzias, souvent sanglantes, ne permettent pas de dire pourtant que les peuplades des Musesuro et des Bororo sont légalement sujets des Matabele. Ces malheureuses tribus sont enfermées dans des retraites inexpugnables; on leur vole leur bétail, mais on ne peut admettre que ces razzias faites par ces bandes de pillards et d'assassins constituent un droit transmissible ou qui puisse être toléré sans honte par n'importe quelle nation ou communauté civilisée. Pendant que j'étais dans ce pays, on disait que des hommes blancs avaient offert à Lobengula 1,000 fusils Martini-Henry et des munitions. Un présent de cette importance ne pouvait avoir d'autre but que de donner aux guerriers barbares des moyens d'action plus efficaces contre les paisibles tribus d'agriculteurs, d'éleveurs et de mineurs qui ont été si malheureuses et si persécutées.

« Tous les chefs auxquels nous avons parlé dans cette expédition exprimèrent leur regret de ce que les hommes blancs du roi de Portugal les eussent laissés depuis si longtemps dans un tel état d'abandon. Tous signalèrent les vestiges de notre ancienne colonisation du pays, ou firent des remarques à ce sujet, et par-dessus tout ils nous supplièrent de ne plus jamais les abandonner, demandant, afin de prouver qu'ils étaient, comme chefs, loyalement soumis au roi de Portugal, qu'on leur remît un drapeau national de façon à pouvoir le planter sur les hauteurs dans leur pays. Dans beaucoup d'établissements des différentes tribus, j'ai hissé moi-même le drapeau portugais à la demande des chefs et au milieu des manifestations de la joie générale. Beaucoup de drapeaux portugais furent distribués également par d'autres de nos officiers.

« Cette expédition, dont j'eus l'honneur de diriger les travaux, eut pour résultat, vers la fin de 1889, que la région entière des hauteurs du

Sabi et une longue ligne de frontières, s'étendant des sources du Sanyati jusqu'à son confluent avec le Zambèze (tout ceci étant une partie du territoire cédé au Portugal il y a des siècles par son empereur) furent occupés effectivement par le *personnel* de l'expédition déjà mentionnée, et par des chefs et des tribus qui étaient des sujets portugais, qui avaient été tels depuis longtemps, et qui affirmèrent solennellement leur désir de rester tels. L'expédition avait eu pour effet d'exercer, dans différentes parties du territoire, le droit de souveraineté le plus solennel en nommant, de par le roi de Portugal, des chefs vassaux qui, de l'avis des chefs tant supérieurs qu'inférieurs, furent installés comme successeurs de ceux déjà décédés.

« Un des détachements de l'expédition, sous le commandement du lieutenant Cordon, fut employé à construire au confluent du Zambèze et du Sanyati un fort qui fut nommé Luciano Cordeiro. J'avais distribué en outre plusieurs milliers d'armes aux chefs vassaux qui occupent sur les deux rives de l'Umfuli, des positions d'une force exceptionnelle, et à d'autres qui habitaient près de la frontière. Ainsi je donnai à ces tribus, qui défendaient le pays, les moyens de résister à leurs ennemis qui avaient été pourvus d'une grande quantité de fusils. Comme résultat immédiat de ces opérations, on créa, dans la province du Mozambique, un nouveau district, dont le siège d'administration était au village de Zumbo. Je fus désigné comme commissaire résident du pays des Musesuro, afin de faciliter l'exécution de certaines mesures qui avaient déjà été adoptées par le gouvernement portugais. D'autres mesures dont le but était d'obtenir dans ces territoires une occupation européenne prolongée et ininterrompue étaient aussi en projet. Elles avaient également pour objet l'emploi le plus profitable des ressources agricoles et minérales du pays, non seulement au moyen de l'initiative et des capitaux portugais, qui ne pourraient suffire à une tâche si importante, mais encore avec l'aide des étrangers qui voudraient coopérer avec nous, et dont le plus grand nombre seraient sans nul doute des sujets britanniques.

« Je crois avoir donné maintenant une idée générale de ce qu'était notre situation dans le pays dont je viens de parler, durant les derniers mois de l'année 1889 [1]. »

[1] C. 6.495, p. 74. J'adopte, dans cette citation ainsi que dans toutes les autres, une orthographe des noms indigènes semblable à celle que j'emploie moi-même; si j'employais des orthographes différentes suivant les divers auteurs que je cite, loin d'instruire davantage, ce serait une source de confusions.

La narration reproduite ci-dessus honore, par sa franchise, le colonel d'Andrada; mais je puis en appeler avec confiance au témoignage de toute personne qui la lira avec attention, pour savoir si les conclusions suivantes n'en résultent pas sans conteste.

Premièrement, le fait que la frontière est mentionnée comme se trouvant vers les sources du Sanyati, c'est-à-dire entre le Matabeleland proprement dit et le Mashonaland, démontre que l'on n'a rien su à Mozambique des droits historiques que l'on croyait, à Lisbonne, pouvoir revendiquer sur le Matabeleland proprement dit.

Secondement, même dans le Mashonaland, le Portugal laissait la population totalement sans protection contre les razzias cruelles des Matabele. Ceci n'était pas seulement un point de fait; il manquait jusqu'à la forme et à l'apparence d'une protection ou d'un gouvernement. Aucune mention n'est faite des *prazos da Corôa* ou des *Capitães môres*, mais uniquement des chefs indigènes (1). Les revendications portugaises, antérieures à l'expédition du colonel Paiva d'Andrada, reposaient sur les cessions surannées faites par les empereurs de Monomotapa, sur quelques vestiges ou ruines au sujet desquelles les preuves s'accumulent, tandis que j'écris, que leur origine remonte à une époque bien antérieure à l'arrivée des Portugais en Afrique, et sur une vague tradition qui se rattachait dans le pays au nom portugais, mais qui n'était pas accompagnée par le souvenir d'aucune époque pendant laquelle la souveraineté aurait été exercée au nom du Portugal. Le voisinage des Portugais et quelques relations habituelles de commerce avec eux suffiraient pour expliquer cette tradition.

Troisièmement, les misérables Mashona, Musesuro et Bororo étaient prêts à reconnaître tout pouvoir dont ils pourraient espérer une protection. Mais tandis que les Matabele obtenaient des armes européennes, qui leur étaient procurées sans doute par les chercheurs de concessions qui accouraient en foule près de Lobengula, tout ce que leurs voisins du Nord reçurent du Portugal, même jusqu'à la fin de 1889, furent des fusils qui ne pouvaient, dans leurs mains moins belliqueuses, être du même usage que dans celles des Matabele, quelques drapeaux, l'organi-

(1) Je ne nie pas l'existence de *prazos da Corôa* dans la bande de terre que la convention du 11 juillet 1891 a laissée au Portugal le long de la rive Sud du Zambèze. M. Barros Gomes, sous la date du 29 novembre 1889, affirme leur existence, même en amont, jusqu'au confluent du Sanyati. (C. 5904, p. 182. Voir ci-dessus, p. 176.) Je parle, dans le texte, de ce que l'expédition portugaise de 1888 a trouvé sur les lieux pour lesquels il y a eu un conflit anglo-portugais.

sation purement nominale d'un district administratif, et des promesses quant à l'exploitation du pays.

Tout insignifiants que fussent les résultats réellement acquis par rapport à une occupation valable, le colonel Paiva d'Andrada se mit en devoir de les compléter. A la fin de 1889, il était de retour à la côte, dans le but d'y organiser une expédition à la tête de laquelle il devait s'établir dans le Mashonaland comme commissaire portugais résident (1). Si lord Salisbury l'avait laissé faire, on ne peut guère douter qu'il aurait devancé la Compagnie britannique de l'Afrique méridionale, dont la charte fut octroyée par le gouvernement britannique le 29 octobre 1889, mais dont la force armée n'a franchi les limites du Bechuanaland que vers la fin de juin 1890, et n'était arrivée au site du futur fort Salisbury que le 12 septembre. Mais les relations entre l'Angleterre et le Portugal étaient devenues des plus tendues, par suite des événements qui avaient eu lieu au Nord du Zambèze. Sous l'impression pénible que ces événements avaient produite, et confiant dans le titre qu'il tenait de Lobengula, lord Salisbury fit présenter à M. Barros Gomes un ultimatum qui, à côté de ses demandes relatives au nord du Zambèze, renfermait celle que toute force militaire portugaise fût retirée du Matabeleland et du Mashonaland. Le ministère et le conseil d'État portugais acceptèrent cette condition, le 11 janvier 1890 (2), et ainsi le retour au Mashonaland fut barré au colonel Paiva d'Andrada (3), et l'acquisition de la partie la plus importante de ce pays par l'Angleterre fut décidée.

Cette détermination soudaine de la destinée d'une grande et belle région ne doit pas être appréciée exclusivement au point de vue de la capacité personnelle de Lobengula de créer, par sa cession à un État européen, la souveraineté ou le protectorat, comme on les entend parmi les races supérieures, sur des terres que cet État n'avait pas occupées. Qu'on admette cette capacité, le fait reste que Lobengula ne possédait pas, sur le Mashonaland, même cette espèce de domination régulière qui est possible pour un conquérant zoulou. Les Matabele n'y étaient connus que comme des pillards et des assassins. L'empire de Mosilekatze tombait en ruines, comme tombent toujours les empires sauvages. L'ultimatum donc de lord Salisbury, en ce qui concernait le Mashonaland, ne saurait être justifié que si on veut envisager les événements qui s'étaient passés au

(1) C. 5904, p. 207.
(2) C. 5904, p. 213.
(3) C. 6495, p. 76.

Nord du Zambèze comme constituant une espèce d'état de guerre entre l'Angleterre et le Portugal, de sorte que, pour y mettre fin, il y avait lieu à des arrangements nouveaux, comme dans un traité de paix ; mais ce n'est pas sur ce pied que lord Salisbury a posé la question. Cependant, les Portugais se feraient illusion s'ils croyaient avoir beaucoup perdu dans cette affaire. Ils ne perdaient pas même des « droits historiques », suivant l'expression que l'orgueil louable de leur passé leur a suggérée. Au mois de janvier 1890, je ne les vois possédant dans le Mashonaland d'autres droits que ceux qui devaient résulter de ce que le colonel Paiva d'Andrada était en train d'accomplir. Et puis, l'avenir dont nous avons vu l'honorable colonel se faire le tableau, l'exploitation par des sujets et des capitaux en grande partie britanniques d'une province administrée par le Portugal, était un avenir impossible. Abstraction faite des mines de Johannesberg dans la république du Transvaal, exemple encore de courte durée et qui ne promet pas de se perpétuer, il n'y a pas sur le globe un seul point où une population d'origine anglaise vive et travaille sous une administration étrangère. Que cela soit blâmable ou louable, le fait est ainsi; et tel, tôt ou tard, l'honorable colonel l'aurait trouvé dans le Mashonaland.

Par la convention non ratifiée du 20 août 1890, aussi bien que par la convention finale du 11 juillet 1891, le Bechuana, le Matabele et le Mashonaland sont laissés à l'influence britannique, le long de la rive Sud de Zambèze, aussi loin en aval qu'un point qui, dans la première convention, est indiqué comme « opposé à l'extrémité Ouest du rayon de dix milles autour de Zumbo », et dans la dernière convention, où il n'est plus question de ce rayon, comme « opposé à l'embouchure de la rivière Aroangwa ou Loangwa », ce qui revient presque au même. Depuis ce point, suivant l'une et l'autre convention, la limite entre les sphères d'influence britannique et portugaise « se dirige directement vers le Sud aussi loin que le 16e parallèle de latitude Sud, et suit ce parallèle jusqu'à son intersection avec le 31e degré de longitude Est de Greenwich, se dirigeant ensuite à l'Est droit vers le point où la rivière Mazoe est coupée par le 33e degré de longitude Est de Greenwich ». La suite du tracé de cette ligne nous occupera à propos du Manica. Ce que nous avons vu de cette limite assignée à l'influence portugaise ne lui laisse qu'un district assez étroit le long de la rive Sud du Zambèze, depuis un point presque en face de Zumbo jusqu'au voisinage de Tété. A l'Angleterre est assignée la responsabilité, avec le droit, d'établir une autorité civilisée dans tout le

reste du Matabeleland et du Mashonaland. La confirmation de ce droit dépend de la façon dont l'Angleterre saura remplir dans un temps raisonnable les obligations que lui impose cette responsabilité.

IV. — *Le Gazaland.*

La région au Sud du Zambèze se sépare en trois divisions. Nous avons examiné la partie située le plus vers l'Ouest; nous passerons maintenant à celle connue sous le nom de Gazaland et qui est située le plus à l'Est, car la division du milieu présente les questions les plus difficiles, et pour comprendre ces questions il est nécessaire de posséder une connaissance complète des deux autres divisions. Le Gazaland est en ce moment occupé par une de ces agglomérations formées par les conquérants cafres dont nous avons dû parler si souvent. Tout le pays est gouverné par Gungunhana, le fils et le successeur de Muzila. Ce chef, qui vécut autrefois plus au Nord sur le versant des montagnes, est descendu dans les basses terres jusqu'à un endroit situé non loin du Limpopo. On dit que son armée compte 20,000 guerriers de pure race zoulou; 2,000 de ces hommes sont armés de fusils Martini-Henry et le reste du bouclier et de la courte assagaie; aussi, dans tout le pays, les naturels n'osent-ils parler du « Roi » qu'à voix basse [1]. Malgré cela, les Portugais prétendent avoir le pouvoir suzerain dans ce pays, en vertu de deux traités, l'un conclu avec Muzila à Lourenço-Marques en 1861, l'autre fait à Lisbonne en 1885 avec certains envoyés indigènes dont il semble que Gungunhana conteste le pouvoir de traiter en son nom [2]. Quel que puisse être le fondement de cette réclamation, il est inutile de le discuter depuis que par la convention non ratifiée de 1890, ainsi que par la convention finale de 1891, le gouvernement britannique a abandonné tout le Gazaland à la sphère d'influence portugaise. Entre la date de la première convention et la conclusion du *modus vivendi* du 14 novembre 1890, la Compagnie britannique de l'Afrique méridionale conclut, le 4 octobre 1890, avec Gungunhana, dans « une réunion générale du conseil de la nation Bagouagaza » [3], un accord par

[1] M. Doyle, *Geogr. Pr.*, vol. 13, p. 589, 590.

[2] Ces traités sont imprimés dans le *Blue Book*, C. 6495, p. 64, 65. Le premier n'est muni que de signatures portugaises, mais telle est la coutume pour des documents où les conditions du vasselage de chefs indigènes sont mentionnées par les autorités portugaises.

[3] Nation *Bagouagaza* occupant le *Gazaland*.

lequel elle entreprit de le protéger lui et sa nation, demandant en retour des privilèges perpétuels et exclusifs du caractère le plus étendu. Mais cet accord fut désavoué par lord Salisbury, qui écrivit à la Compagnie, le 14 mai 1891, que « la non-ratification de la convention du 20 août par les Cortès portugais ne devint un fait accompli que le 15 octobre, quand la session des Cortès fut close, sans l'avoir ratifié. A la date du 4 octobre, ce traité était donc, autant que les agents de la Compagnie pouvaient le savoir, un traité à la veille d'être ratifié. Un accord tel que celui conclu avec Gungunhana ce jour-là était évidemment incompatible avec les termes de la convention, et le fait du refus subséquent des Cortès portugais de la ratifier ne donne pas de force ou de validité à un accord que des sujets britanniques n'étaient pas justifiés de conclure en ces circonstances » (1). Une concession ultérieure fut accordée, vers la fin de février 1891, par Gungunhana et son conseil, à la Compagnie britannique de l'Afrique méridionale; cette concession étant postérieure et contraire à l'établissement du *modus vivendi*, n'eut nécessairement aucun effet.

Mais quoique l'étendue réelle de l'autorité portugaise dans le Gazaland soit un point sans importance pour ce que nous avons à dire sur ce pays, il peut être désirable de spécifier les renseignements que nous avons, autant pour établir la valeur qui doit être attribuée à des traités avec des indigènes tels que ceux de 1861 et de 1885, quand ces traités restent sans effet, qu'en vue de la connexité qui existe entre le Gazaland et le Manica, dont il sera question ci-après.

Le Dr Jameson et MM. Doyle et Moodie, agents de la Compagnie britannique de l'Afrique méridionale, voyagèrent du Manica jusqu'au kraal de Gungunhana, soit une distance de 740 milles anglais. Partis le 16 janvier 1891, ils arrivèrent le 2 mars. A partir d'une courte distance du Manica, leur route s'étendait à travers le Gazaland. Le Dr Jameson dit dans son rapport : « Quant à l'occupation portugaise, elle est nulle. Dans le cours de 700 milles, le seul être humain qui reconnût les Portugais d'une façon quelconque était un Goanais solitaire, au vieux kraal de Gungunhana, qui attendait des porteurs pour quitter le pays. Secondement, les indigènes, tous comme un seul homme, reconnaissaient la suzeraineté de Gungunhana — une suzeraineté non volontairement choisie, mais imposée; ils expliquaient que les agents de Gungunhana

(1) C. 6495, p. 226. L'accord du 4 octobre 1890 est imprimé *ibid.*, p. 218.

les visitaient encore tous les ans et extorquaient un tribut qui serait pris de force s'il ne rentrait pas. Les indigènes niaient en même temps toute connaissance des Portugais et toutes relations de Gungunhana avec les Portugais. » Le chef lui-même assura au Dr Jameson que « ni lui ni son père Muzila n'eurent jamais de traité ni d'accord avec les Portugais », et « il se plaignait de ce que les Portugais levaient des impôts sur les indigènes résidant au Sud de la rivière Komati, qui étaient en réalité ses tributaires à lui » (1). Ce seul vestige de l'autorité portugaise a rapport au district qui longe la baie Delagoa.

V. — *Le Manica.*

Nous avons maintenant à parler du Manica défini comme dans la page 178 et qui s'étend entre les districts que nous avons déjà étudiés. Le Manica est, comme le Mashonaland, un pays aurifère, et les événements qui y surgirent, durant l'intervalle entre les conventions de 1890 et de 1891, furent d'une grande importance.

Le chef du Manica est un certain Mutassa; son kraal porte le même nom et est situé sur la partie Est du plateau mentionné à la page 178. A une distance d'environ 25 milles anglais, ou 40 kilomètres, un peu au Sud-Est de Mutassa, et sur un niveau beaucoup moins élevé, se trouve Massi-Kesse, sur la rivière Revue. Le pays entre ces deux endroits fait partie du versant du plateau qui s'étend vers la région des côtes. Massi-Kesse est parfois aussi appelé Manica. J'éviterai de le nommer ainsi afin de ne pas amener de confusion entre la désignation de cette localité et celle du pays dans lequel elle est située. Le colonel Paiva d'Andrada dit que Massi-Kesse a été jusqu'en 1832 le siège d'un marché où les commerçants blancs achetaient l'or obtenu par les indigènes. En cette même année, le fort portugais fut pris par une tribu zoulou sous les ordres du chef Caiongue et le commandant avec la garnison, les prêtres et les marchands furent tous massacrés. La forteresse résista avec énergie et ne se rendit que faute d'eau, après avoir auparavant épuisé toutes ses munitions, l'or ayant été employé, à défaut du plomb qui manquait, pour fondre des projectiles. Les Zoulous victorieux se dirigèrent vers le Nord et traversèrent le Zambèze.

Cependant, les Portugais, malgré la décadence où leur puissance au

(1) Le rapport du Dr Jameson est imprimé dans le *Blue book*, C. 6495, p. 168. Les passages cités se trouvent à la page 169.

Sud du Zambèze était tombée, conservaient la plaisante prétention d'installer les chefs du Manica. Et pourtant, si l'on peut se fier à l'exactitude de la traduction anglaise du récit que fait le colonel Paiva d'Andrada, il faut croire qu'à l'installation d'un certain Vumbe, « les tributs habituels (*eo nomine*) et les présents » étaient payés non pas *aux* Portugais, mais au contraire *par* eux (1). Sans insister sur ce point, le manque de réalité dans de telles cérémonies d'installation est suffisamment apparent.

En 1870, Mutassa, neveu de Vumbe, coupa la gorge à ce dernier : cet événement fut suivi de quelques années de guerre entre les hommes de la tribu. Quand la puissance de Mutassa fut établie, ses ambassadeurs arrivèrent à Séna, place forte portugaise, dont le commandant militaire relate les rapports qu'il eut avec ces envoyés dans le document suivant, qui, selon l'usage admis par les Portugais, ne porte pas de signature au nom de Mutassa :

« Eu égard à la soumission du roitelet de Manica, Mutassa, et aux bons services qu'il a rendus au gouvernement de Sa Majesté pendant mon commandement, je nomme le susdit roitelet sargento môr de Manica.

« Donné au commandement militaire de Séna, le 29 août 1876.

« Le commandant militaire : Luiz-Joaquim Vieira Braga (2). »

Peu de temps après la date qu'indique ce document, Muzila, que nous avons déjà vu comme chef du Gazaland, vint en contact avec le Manica dans le cours de sa carrière conquérante. Pour faire apprécier la valeur réelle de la nomination de Mutassa comme agent portugais, avec le titre pompeux de *sargento môr*, rappelons que l'on reconnaît que, depuis ce jour, il obéit toujours au potentat de Gazaland, et que son pays fut considéré comme faisant partie des territoires de Muzila et de son successeur Gungunhana (3). Ceci n'empêcha pas le Portugal de prétendre qu'au droit qu'il avait sur le Manica, par la soumission de Vumbe et de Mutassa, il pouvait ajouter un second titre qui avait pour origine la supériorité qu'avait, sur le Manica, Gungunhana qui, d'après ce qui était affirmé, était lui-même un vassal portugais. Le Portugal trouvait donc un nouvel argument dans le fait que Gungunhana avait vaincu et dégradé un chef qui était en même temps représenté comme

(1) C. 6495, p. 79.
(2) C. 6495, p. 63.
(3) Récit du colonel Paiva d'Andrada, C. 6495, p. 79-80.

étant son propre fonctionnaire. Certainement, de pareilles contradictions font ressortir d'une façon frappante l'absurdité de tous les titres de ce genre. Et cependant, en 1888 et 1889, pendant que le colonel Paiva d'Andrada parcourait quelques parties du Mashonaland sans fonder aucun établissement politique solide et que les fondateurs de la Société britannique de l'Afrique méridionale se préparaient à avancer du côté du Sud, M. Barros Gomes et lord Salisbury se battaient derrière Gungunhana et Lobengula comme leurs champions noirs respectifs. On doit observer du reste que M. Barros Gomes ne s'imaginait pas que le pouvoir de Gungunhana s'étendît à une plus grande partie du plateau que la bande comprise dans le Manica (1)

A ce moment cependant, le Portugal possédait dans le Manica, par l'établissement réel de son autorité, un titre incomparablement meilleur que ceux que nous avons examinés jusqu'à présent. En 1859 et en 1860, quand Livingstone remonta le Zambèze, le pouvoir du chef du Gazaland, qui avait succédé à l'invasion torrentielle de Caiongue, s'étendait jusqu'à cette rivière. L'hostilité de ce chef contre tous les Européens fut la cause de l'état misérable dans lequel Livingstone trouva les habitants portugais de la rive Sud du Zambèze, sans exception pour ceux de la ville de Séna même. Mais il y eut une réaction : actuellement, les limites du Gazaland ont été restreintes au Nord à celles mentionnées ci-dessus à la page 178, et entre ces limites et le bas Zambèze il y a une province portugaise dont le gouverneur est le colonel honoraire Manuel Antonio de Souza; celui-ci a le titre de *Capitão môr* du Manica et de Quiteve ou, comme on le dit parfois, de la province de Gorongoza. Son quartier général est établi à un endroit nommé Gouveia, sur les montagnes de Gorongoza; le gouverneur est souvent lui-même nommé, à cause de cela, Gouveia; c'est ainsi que je le nommerai le plus généralement. Son père était un Goanais, et on assure qu'il a rendu des services considérables aux Portugais, en étant employé dans toutes leurs petites guerres; on dit également que « c'est un homme d'une grande force de caractère, qui a actuellement sous son commandement une force considérable de Zambéziens armés; il n'est pas très scrupuleux dans sa manière de faire la guerre, et inspire une grande terreur à la plupart des chefs qui se trouvent dans son voisi-

(1) Voyez la lettre de M. Barros Gomes à sir G. Bonham, du 6 août 1888, C. 5904, p. 54, et sa conversation du 7 février 1889 avec M. Petre, qui avait succédé à sir G. Bonham comme ministre d'Angleterre à Lisbonne, C. 5904, p. 109.

nage » [1]. Nous nous trouvons enfin, grâce à cela, en face d'une autorité réelle, qui, nous l'avons constaté, manquait dans le Mashonaland et le Gazaland; les circonstances que nous allons détailler donnèrent lieu à des établissements européens qui fournirent à cette autorité l'occasion de s'exercer.

Dès 1878, plusieurs concessions minières avaient été accordées en Manica au colonel Paiva d'Andrada, mais je ne réussis pas à constater si ces concessions étaient accordées par le gouvernement portugais, par Mutassa, ou par le chef du Gazaland. Le colonel les transféra en 1879 à une compagnie formée à Paris, qui l'envoya en 1880, accompagné de quelques ingénieurs, afin d'examiner la localité. On ne fit rien de plus à cette époque, car les rapports des ingénieurs ne furent pas favorables à l'idée qu'il existât des mines d'or dans le pays. L'infatigable colonel obtint cependant du gouvernement portugais, en 1884, la création du nouveau district de Manica; on déclara que le siège d'administration de ce district serait à Massi-Kesse. Mais il fut établi provisoirement sur la montagne de Gorongoza, à cause de l'opposition que Gungunhana montrait à l'organisation du nouveau district, ainsi qu'à l'exploitation des mines. Quatre années furent employées à surmonter ces difficultés; mais en 1888, Gungunhana annonça au colonel Paiva d'Andrada qu'il l'investissait de toute son autorité dans le Manica. En février 1889, le colonel visita le kraal de Mutassa, en compagnie d'envoyés de Gungunhana qui ordonnèrent à Mutassa de prêter au colonel toute l'assistance possible pour les opérations minières que l'on allait commencer. On arbora en même temps un nouveau drapeau portugais comme toujours au milieu des manifestations de réjouissance. « C'est à partir de ce jour », dit le colonel, « que commencèrent l'œuvre d'installation et des opérations minières et d'exploration, exécutées par une trentaine d'employés portugais, espagnols et français de la Compagnie du Mozambique à Manica » (une compagnie portugaise à laquelle les concessions avaient été transférées par la compagnie de Paris), « et par les représentants et les explorateurs des syndicats sous-concessionnaires avec lesquels la Compagnie a ses contrats dûment signés » [2]. Il est à remarquer qu'à la même époque où se passaient les événements qui seront rapportés

(1) M. Colquhoun, représentant de la Compagnie britannique de l'Afrique méridionale en Manica, à la date du 21 septembre 1890, C. 6495, p 26.

(2) C. 6495, p. 80.

ci-après, je trouve mentionnés comme étant à Massi-Kesse ou dans ses environs en septembre 1890 :

1° Le baron de Rezende, chargé par le gouvernement portugais du poste de surintendant des affaires indigènes;

2° Le capitaine de Bettencourt, de l'armée portugaise, et M. d'Orey, ingénieur des mines;

3° M. Charles de Llamby, un Français, ingénieur en chef de la Compagnie du Mozambique, et chargé par celle-ci de la surintendance des opérations minières de ses sous-concessionnaires, avec environ vingt mineurs et employés sous ses ordres;

4° Sept personnes de nationalité anglaise, américaine, française et du Transvaal, qui représentaient sept ou huit syndicats ou associations différentes (1).

La forteresse de Massi-Kesse fut réparée et le nom d'Andrada fut donné à la localité. Soit donc que nous considérons l'importance du groupe d'Européens qui se trouvait à Massi-Kesse (nom que je continuerai à employer comme étant le plus commode), ou les forces de Gouveia par lesquelles ce corps était soutenu à peu de distance en arrière, il n'est pas permis de douter que l'occupation et l'autorité effective portugaises, et par conséquent la souveraineté portugaise, existaient là à l'époque de la convention non ratifiée du 20 août 1890.

Nous avons vu que, d'après cette convention, la limite entre les sphères d'influence britannique et portugaise traversait la partie Nord du Mashonaland, dans une direction Est, jusqu'au point où la rivière Mazoe est coupée par le 33° méridien de longitude Est de Greenwich, un point qui peut être décrit comme étant l'angle au Nord-Est du Mashonaland britannique. Depuis ce point, la ligne frontière est ainsi décrite :

« Elle suit ce méridien en se dirigeant vers le Sud, jusqu'à son intersection avec le parallèle du 18° degré 30' lat. S.; elle suit ensuite ce parallèle vers l'Ouest jusqu'à la rivière Masheke, qui est un affluent de la rivière Save ou Sabi; elle suit le cours de la rivière Masheke, et ensuite la ligne centrale du canal principal de la Save, jusqu'à son confluent avec la Lunte, d'où elle se dirige directement vers l'extrémité Nord-Est de la frontière de la république de l'Afrique méridionale, et elle suit cette frontière et celle du Swaziland jusqu'à la rivière Maputa. » Cette définition abandonnait tout le Gazaland et la moitié méridionale du Manica à la sphère de l'influence portugaise, tandis qu'elle assignait

(1) Pour ces noms, voyez C. 6495, p. 78, 85.

la partie Nord, qui est moins importante, à la sphère de l'influence britannique.

Presque exactement à la date à laquelle fut signée cette convention, une mission dirigée par M. Colquhoun se détacha dans le Mashonaland des principales forces de la Compagnie britannique de l'Afrique méridionale, dans le but de pénétrer dans le Manica, au bénéfice de la Compagnie. Les membres de cette mission ne pouvaient naturellement pas avoir connaissance de la convention, et il est même possible qu'ils n'aient pas eu beaucoup de détails sur l'établissement des Portugais à Massi-Kesse. Mais, en qualité d'agents d'une compagnie intéressée dans les travaux de l'Afrique méridionale, ils ont dû savoir qu'au moins une partie du Manica était occupée effectivement par les Portugais; et la supposition la plus favorable que l'on puisse attribuer à leurs intentions, et à celles des autorités supérieures de la Compagnie qui les envoyèrent, c'est qu'ils devaient avancer jusqu'à ce qu'ils rencontrassent cette occupation, et s'arrêter alors sans empiéter sur celle-ci. M. Colquhoun arriva à Mutassa le 13 septembre; il avait traversé non seulement le Sabi, mais aussi la rivière Masheke; et dans son rapport adressé à la Compagnie et daté du 21 septembre, il décrit Gouveia (la localité) comme étant situé environ à 34° 14' long. E., 18° 31' lat. S., et « à 120 milles légèrement au Nord-Est de Mutassa » (1). De ces données, qui sont suffisamment d'accord avec la vérité, il résulte que Mutassa (la localité) est situé à l'Est de la rivière Masheke et au Sud du 18e degré 30' lat. S., donc dans la sphère d'influence portugaise définie par la convention du 20 août; il résulte aussi de ces données que M. Colquhoun doit avoir su que cela était ainsi, aussitôt qu'il eut connaissance des termes de cette convention. Quoique ignorant encore ces termes, M. Colquhoun apprit à Mutassa assez de faits concernant l'occupation portugaise à Massi-Kesse pour lui faire connaître toute sa responsabilité sur ce point. Dans son rapport daté du 21 septembre, il appelle celle-ci une *soi-disant* occupation, et nie qu'elle soit *bona fide*, mais la seule raison qu'il ait pour cela est qu' « elle consiste en un seul officier, le baron de Rezende, qui agit comme un représentant du gouvernement et du commerce, et en un seul ingénieur, M. de Llamby, chargé des opérations d'exploration dans la vallée de la Revue (2) ». On pourrait

(1) C. 6495, p. 26.
(2) Ibid.

croire que ceci était suffisant, mais M. Colquhoun établit dans le même alinéa que « la poignée d'Anglais et d'Américains travaillant dans le pays » agissait sous la protection de licences accordées par la Compagnie du Mozambique, qui elle-même avait reçu son autorité du Portugal. La mission de la Compagnie britannique de l'Afrique méridionale savait donc que les deux officiers mentionnés n'étaient pas de simples pionniers préparant l'invasion d'une quantité d'Européens, mais que cette invasion avait déjà eu lieu sous l'autorité qu'ils représentaient.

M. Colquhoun et ses compagnons n'étaient malheureusement occupés que des « traités Royaux [1] avec des chefs résidents » et, quand Mutassa leur annonça qu'il n'avait pas signé de traité et n'avait accordé de concession à personne, ils s'imaginèrent avoir le champ libre devant eux. Le récit de Mutassa sur la présence des Portugais était que « les blancs étaient venus et lui avaient apporté des présents, et qu'il ne s'était pas opposé à ce qu'ils restassent et fissent des fouilles »; et que « jusqu'alors il était resté assis, en attendant ce qui adviendrait des fouilles ». Cet état de choses est résumé par M. Colquhoun dans la remarque que « tandis que les Portugais ont ignoré Mutassa, celui-ci de son côté a ignoré la présence des hommes blancs dans son pays ». Il est difficile de concevoir que quelqu'un ait pu faire cette remarque sans rire en lui-même d'un système qui pouvait baser des prétentions à une souveraineté civilisée, sur n'importe quels traités signés par un tel potentat. Je n'accuse cependant pas les membres de la mission de mauvaise foi. Le fatras de ces traités a tellement obscurci la question des titres réels en Afrique, depuis le temps de « l'empire de Monomotapa » jusqu'à la « souveraineté de Lobengula s'étendant jusqu'au Zambèze », suivant ce qu'on dit au « Foreign Office » à Londres, que l'absurdité de la situation pourrait bien passer inaperçue même pour une personne connaissant mieux ce sujet que le directeur d'une mission industrielle. Il n'y a pas de raisons qui donnent lieu de supposer que M. Colquhoun ait employé des menaces. Il nie avoir usé de ce moyen, et son escorte se composait seulement de sept hommes; en comptant les membres de la mission, il n'y avait donc que douze personnes en tout. Mutassa avait connaissance des forces dont la Compagnie britannique de l'Afrique méridionale disposait dans le Mashonaland,

[1] J'ignore si la lettre capitale *R*, qui accentue le ridicule de cette qualification donnée à des chefs nègres, est due à M. Colquhoun ou à l'imprimeur du gouvernement à Londres.

mais il avait aussi connaissance du voisinage des Portugais, et le rôle qu'il joua constamment dans les événements de cette époque et des mois suivants, fut d'accéder à toute demande de celui qui était présent, et de s'excuser ensuite auprès des absents de ce qu'il avait fait, ou même de le nier. C'est ainsi que la présence des douze personnes qui composaient la mission (ces personnes n'étaient peut-être pas toutes d'origine européenne) produisit un tel éclaircissement dans les idées de Mutassa que le 14 septembre, assisté d'une assemblée générale de son conseil, il signa avec M. Colquhoun un traité par lequel il cédait, dans son territoire, à la Compagnie britannique de l'Afrique méridionale, le droit exclusif et perpétuel de contrôler et de gérer le télégraphe et le téléphone, d'exercer la profession d'ingénieurs-mécaniciens et de briquetiers et la banque sous toutes ses formes, de trafiquer en argent, soit en monnaie, soit en lingot, etc., etc., etc. On peut être bien sûr qu'on n'oubliait pas dans l'énumération le droit de chercher dans le sol de nouvelles exploitations, et de garder (ce mot seul valait tout le reste du traité) tous les métaux et minéraux qu'on trouverait. La forme habituelle de ces traités fut complétée par la promesse que la Compagnie prenait Mutassa sous sa protection, et par la stipulation que l'accord serait considéré comme un traité fait entre la nation du Manica et la reine Victoria. Mutassa ensuite, toujours fidèle à son rôle, avertit immédiatement et en secret les Portugais à Massi-Kesse de l'arrivée de M. Colquhoun, alléguant que celui-ci avait employé des menaces dans le but d'extorquer un traité, mais omettant toute mention qu'un traité eût été signé. Nous pouvons présumer que le miraculeux éclaircissement de son esprit relativement à tant de détails de la civilisation européenne n'était pas d'une nature durable. Si une force supérieure portugaise était arrivée, cet éclaircissement se serait peut-être renouvelé à l'avantage des Portugais [1].

Vers le milieu de septembre 1890, il y avait donc à Massi-Kesse une autorité portugaise plus ancienne en date, et à Mutassa une autorité britannique plus récemment installée. Alors s'éleva la question de savoir si la première en date pouvait être considérée comme excluant la légitimité de la seconde, par la raison qu'un pouvoir établi à Massi-Kesse aurait naturellement compris tout le Manica dans le cercle de ses opérations, et pour cela était appelé le premier à fournir la protection

(1) C. 6495, p. 14, 27, 28, 29.

gouvernementale qui pourrait être nécessaire à des colons européens à Mutassa. Cette question était importante à ce moment, dans ces régions où l'on connaissait la situation de Mutassa comme étant à l'Est de la rivière Masheke et au Sud du 18e degré 30' de lat. S., mais où l'on n'avait pas encore connaissance de la convention du 20 août.

Il n'y a pas de question plus difficile à résoudre que celle de la portée géographique du titre que procure à un État civilisé son établissement à un endroit déterminé d'un pays sauvage; car même à cause de la nature du cas, il n'y a pas d'unité organique préexistente dont l'extension puisse fournir une mesure pour établir l'étendue cherchée. Les naturels de Manica, poursuivant tranquillement leurs opérations d'agriculture primitive et d'élevage, et les Européens explorant et exploitant les mines au milieu d'eux, les deux peuples s'ignorant mutuellement, pourraient être comparés à deux gaz se pénétrant l'un l'autre dans un espace non limité. Cependant, leur contact mutuel ne pouvait manquer de faire naître des occasions où l'on serait obligé d'en appeler à l'autorité de Mutassa sur sa tribu; et il y aurait eu certainement avantage, dans l'intérêt de la paix et de l'ordre, à ce que Mutassa ne fût placé en relations qu'avec un seul État européen, à condition que le champ d'action ainsi réservé à cet État ne dépassât pas les moyens dont il disposait afin d'intervenir promptement à un point donné quelconque. Ayant égard aux distances, et au fait que Massi-Kesse est situé beaucoup plus au centre du pays de Mutassa que son propre kraal, qui est établi près de la limite Ouest du pays, je ne puis me dispenser d'en conclure qu'indépendamment de la convention du 20 août, l'établissement d'une autorité britannique à Mutassa ne pouvait pas être justifié aussi longtemps qu'il n'y avait pas défaut chez les Portugais de fournir eux-mêmes l'autorité gouvernementale dont les blancs ou les mineurs pourraient avoir besoin dans cette région. Au reste, aussitôt que la connaissance des faits diplomatiques est venue s'ajouter à celle de la situation de Mutassa, telle que nous l'avons décrite à la page 195, il fut clair que la Compagnie britannique de l'Afrique méridionale ne pouvait pas bénéficier de la présence de ses forces à Mutassa, ou du traité conclu par M. Colquhoun. Il y avait pour cela la même raison que lord Salisbury appliqua, comme nous l'avons vu, au traité de cette même Compagnie avec Gungunhana, c'est-à-dire que la date ou du traité ou de l'établissement des forces à Mutassa était postérieure à celle de la convention à laquelle elle était contraire, et antérieure à la date où la non-ratification de cette conven-

tion devint certaine par la clôture de la session des Cortès portugais.

Il va de soi que les Portugais, se basant sur leurs relations avec les chefs du Gazaland et du Manica, prétendirent que leur district du Manica comprenait tout le pays du chef Mutassa. Les officiers de la Compagnie britannique de l'Afrique méridionale, se fondant sur le traité du 14 septembre, réclamèrent néanmoins le droit d'exercer leur autorité sur tout le pays de Mutassa en y comprenant le pays de Massi-Kesse. La conséquence de ces réclamations en sens opposé fut une série de *voies de fait* qui heureusement n'amenèrent ni mort, ni blessures.

Au point de vue du droit international, la situation créée par cet état de choses ne peut être comparée qu'à une petite guerre dans le genre de celles que se livrèrent, dans les Indes orientales, au XVIIe et au XVIIIe siècle, les sujets et les Compagnies commissionnées de l'Angleterre, de la France et de la Hollande, alors que leurs souverains respectifs se regardaient comme en paix les uns avec les autres.

Il suffira d'indiquer sommairement les événements qui marquèrent ce conflit.

Le 16 septembre, les autorités portugaises de Massi-Kesse protestèrent contre les agissements de M. Colquhoun, en basant leurs protestations sur le fait que le territoire de Mutassa avait été *parfaitement occupé par le gouvernement portugais, selon les exigences du droit international pour les occupations en Afrique* (1). Le 18 octobre, M. Machado, gouverneur général de Mozambique, adressa au vice-consul britannique une protestation fondée sur ce que « Mutassa n'étant pas indépendant, mais vassal, ne pouvait pas faire de traité, Gungunhana, son seul chef, ayant reconnu l'autorité portugaise » (2).

Cependant, M. Colquhoun, dans une lettre du 18 septembre au baron de Rezende, soutenait qu'aux yeux de ce dernier, « son traité avec Mutassa devait être regardé comme valable et obligatoire en attendant la décision qui serait prise entre les gouvernements anglais et portugais » (3). Cette prétention était extravagante. Le plus qui pouvait être raisonnablement demandé était que, jusqu'à ce qu'un arrangement fût intervenu entre les gouvernements, la possession du sol par les Anglais et les Portugais serait maintenue à Mutassa et à Massi-Kesse. Il semble cependant que, peu de temps après, on eut

(1) C. 6495, p. 14.
(2) Ibid., p. 13.
(3) Ibid., p. 29.

quelque connaissance de la signature de la convention du 20 août, et M. Colquhoun chercha alors à y trouver un fondement à son titre. C'est par suite de ses instructions que M. Trevor, laissé en fonctions à Mutassa après le retour de M. Colquhoun au Mashonaland, donna avis aux Européens qui, sous l'autorité de la Compagnie du Mozambique, cherchaient de l'or à Massi-Kesse, « qu'un arrangement anglo-portugais avait été signé par lequel toute cette portion du Sud-Est de l'Afrique, y compris tout le pays du Manica jusqu'à une distance considérable à l'Est de Massi-Kesse, était placé sous l'influence britannique » (1). Étant données les indications géographiques qui, comme nous l'avons vu, étaient contenues dans le rapport de M. Colquhoun daté du 21 septembre, il faut espérer que M. Trevor ne possédait pas une connaissance exacte des termes de la convention anglo-portugaise. Si, le 12 novembre, le capitaine Forbes, alors à Mutassa pour la Compagnie britannique de l'Afrique méridionale, se rabattit sur le traité avec Mutassa, on peut l'attribuer soit à une connaissance plus exacte de ces termes, soit à la nouvelle que la convention était nulle à raison du manque de ratification. Quoi qu'il en soit, il notifia à la population européenne de Massi-Kesse que, par suite du traité avec Mutassa, les résidants en Manica dépendraient à l'avenir de la Compagnie, et toutes les exploitations minières auraient à être réglées selon la proclamation du Mashonaland dans laquelle est comprise la loi de la Compagnie relative à cette matière (2).

Pendant ce temps, le colonel Paiva d'Andrada était arrivé à Massi-Kesse comme représentant de la Compagnie du Mozambique, dont il était un des administrateurs. Le 15 novembre, le baron de Rezende, Gouveia, le colonel Paiva d'Andrada et M. de Llamby s'étaient réunis à Mutassa avec les représentants des différents syndicats qui fonctionnaient sous l'autorité de la Compagnie du Mozambique. A cette réunion, il y avait quatre palanquins (en y comprenant celui d'une dame qui voyageait en compagnie de Gouveia). D'après l'évaluation du colonel Paiva d'Andrada, les porteurs de ces palanquins et les porteurs des bagages ne dépassaient pas ensemble le chiffre de 200 hommes; ils étaient munis de fusils, selon l'usage du pays. Le colonel ajoute que pas un de ces porteurs ne possédait de cartouches et que « beaucoup d'entre eux n'avaient même plus

(1) C. 6495, p. 56.
(2) Ibid., p. 63.

un grain de poudre ». Cette constatation semble impliquer que ce que l'on portait était de la poudre non dosée et des balles. Le rapport des Anglais dit qu'à cette même réunion de Mutassa, il y avait 370 indigènes bien armés de fusils et d'armes blanches et accompagnés d'un convoi de munitions (1). Pour Mutassa et son peuple, c'était déjà une source d'étonnement que de voir les Anglais voyageant avec des chevaux et des bêtes de somme, sans porteurs et sans palanquins (2).

Tandis que les Portugais réunissaient ces forces importantes au kraal du chef, le capitaine Forbes restait à la station de la Compagnie britannique de l'Afrique méridionale, à deux ou trois milles de distance, et faisait demander des renforts au Mashonaland. Il serait sans intérêt de rapporter les messages qui furent échangés ou de détailler le rôle ridicule, bien que très naturel, joué par Mutassa. Quoique ce dernier fût un ivrogne incorrigible, au point de souffrir du *delirium tremens*, il avait l'astuce, quand il était en contact soit avec les Anglais, soit avec les Portugais, d'affecter de prendre parti pour ceux avec lesquels il se trouvait et de protester qu'il n'avait jamais fait de traité avec les autres et qu'il ne leur avait jamais juré fidélité (3). Il suffira de dire que l'absurdité de baser une souveraineté européenne sur les engagements d'un chef africain est mise ici beaucoup plus en lumière par l'absolue nullité du pauvre individu, qui n'avait que le seul désir de sauver sa peau.

Toutefois, les secours que le capitaine Forbes avait fait demander étant arrivés le 15, il se rendit au kraal du chef avec une troupe de 38 hommes (lui compris). Une grande assemblée était précisément sur le point de se disperser. Le capitaine fit les Portugais prisonniers tandis que les indigènes prenaient la fuite. On arracha le drapeau portugais qui avait été arboré pendant la réunion. Si le lecteur juge la chose de quelque importance, je puis mentionner qu'un drapeau anglais se trouvait là depuis la visite de M. Colquhoun, mais je présume que Mutassa l'avait caché à l'approche des Portugais. Le baron de Rezende fut promptement mis en liberté ainsi que tous les autres prison-

(1) C. 6495, p. 30 et p. 59-60. D'après le témoignage personnel du capitaine Forbes, les armes blanches étaient des sabres-baïonnettes.

(2) M. Colquhoun, C. 6495, p. 26.

(3) Le rapport de la Compagnie britannique de l'Afrique méridionale, fait d'après les informations données par ses officiers, se trouve C. 6495, p. 56. Le rapport du colonel Paiva d'Andrada se trouve C. 6495, p. 74.

niers, excepté Gouveia et le colonel Paiva d'Andrada, qui furent conduits en Mashonaland et ensuite sur la route du Cap, aussi loin que s'étendait l'autorité de la Compagnie britannique de l'Afrique méridionale. A partir de ce point, ils continuèrent leur voyage vers Capetown avec l'assistance de l'officier qui, jusque-là, les avait eus sous sa garde, mais qui, à partir de là, fut à leurs ordres.

Il n'y a pas de doute que pendant ce long voyage, exécuté dans les conditions habituelles aux explorateurs anglais, le colonel et son compagnon n'aient dû manquer du luxe avec lequel il semble que les hauts fonctionnaires portugais soient habitués à voyager ; mais l'aimable colonel constate : « Nous reçûmes des officiers de la Compagnie britannique de l'Afrique méridionale, et plus tard des officiers de police du Bechuanaland, les preuves de considération et d'attention les plus agréables, et celles du désir de nous distraire le plus possible des ennuis de notre long voyage forcé (1). »

Pour compléter ici le récit de ces événements, il ne me reste plus qu'à ajouter que les officiers de la Compagnie britannique de l'Afrique méridionale prirent possession de Massi-Kesse et y établirent un poste.

Quand, en décembre, lord Salisbury, eut connaissance des événements que je viens de raconter, il ordonna immédiatement que la Compagnie britannique de l'Afrique méridionale eût à retirer ses forces de Massi-Kesse (2); mais il fut empêché de prendre la même mesure à l'égard de Mutassa par la réception d'un télégramme de M. Rhodes, le directeur de la Compagnie dans l'Afrique méridionale, qui constatait que cette localité se trouvait au Nord du 18e degré 30' de latitude Sud (3). Puisqu'il n'y avait pas de doute que Mutassa fût situé à l'Ouest du 33e degré de longitude Est, un examen des limites établies par la convention du 20 août 1890 (citée ci-dessus, page 194) devait démontrer que si Mutassa est également situé au Nord du 18e degré 30' de latitude Sud, cette localité était placée, par la convention, dans la sphère de l'influence britannique, et ceci malgré sa position à l'Est de la rivière Masheke, qui, nous l'avons vu, avait été constatée par l'expédition de M. Colquhoun. Mais l'assertion de M. Rhodes, quant à la latitude Sud de Mutassa, quoiqu'elle arrivât à propos pour arrêter la détermi-

(1) C. 6495, p. 88.
(2) Ibid., p. 23.
(3) Ibid., p. 22.

nation de lord Salisbury, n'était pas exacte, et je ne connais aucune autre autorité qui ait émis un doute sur ce point.

L'argument que lord Salisbury employa ensuite était meilleur, sinon juridiquement, tout au moins au point de vue pratique :

« Le gouvernement portugais reconnaîtra sans doute, dit-il, l'importance du maintien de l'ordre, par une autorité compétente, au milieu de la population des mines; et comme cette population est composée presque entièrement d'hommes d'origine anglaise ou écossaise, il est évident que cette autorité sera exercée, avec le plus d'efficacité, sous le pavillon britannique (1). »

Cet argument est, en effet, le même que celui par lequel j'ai essayé de consoler le Portugal de sa perte diplomatique du Mashonaland. Les Anglais et les Écossais étaient à Mutassa, et y seraient restés sous l'autorité ou non de la Compagnie britannique de l'Afrique méridionale. Par conséquent, si le Portugal avait diplomatiquement gardé ce point, cela ne lui en eût assuré, en aucune façon, la possession pratique.

Lord Salisbury poursuit en disant que, « d'autre part, le gouvernement de Sa Majesté serait prêt à accepter qu'une portion du territoire au Nord du Zambèze fût comprise dans la sphère portugaise, le Portugal déclarant avoir des intérêts dans cette portion de territoire, et la convention du mois d'août dernier ne la lui ayant point assignée (2). »

Le gouvernement portugais accepta ce régime de compensation, et il fut mis en pratique par la convention finale du 11 juin 1891.

Tout en donnant au Portugal, au Nord du Zambèze, une domination plus étendue que celle qui lui avait été assignée par le traité non ratifié, cette convention décide que la frontière entre les sphères de l'influence anglaise et de l'influence portugaise ne sera pas la rivière Masheke, mais qu'entre la rivière Sabi et le 18e degré 30' de latitude Sud, la frontière suivra la partie supérieure du versant Est du plateau du Manica.

Il est ajouté qu' « aucun territoire à l'Ouest de 32° 30' de longitude Est ne sera compris dans la sphère portugaise, et qu'aucun territoire à l'Est de 32° 30' de longitude Est ne sera compris dans la sphère britannique. S'il en est besoin, la ligne sera cependant modifiée de manière à laisser Mutassa dans la sphère britannique, et Massi-Kesse dans la sphère portugaise. »

(1) Lord Salisbury à sir G. Petre, le 11 mars 1891. C. 6495, p. 117.
(2) Ibid.

Il reste à observer que, par cet arrangement, le pays de Mutassa était coupé en deux parties : Mutassa (la localité) était à l'Angleterre, Massi-Kesse au Portugal. Les exigences de la situation, qui intéressait les deux pouvoirs européens, dominèrent toutes les considérations de l'inconvénient qu'il pourrait y avoir à mettre le chef en relations constantes avec les deux pouvoirs.

Je n'ai pas d'objections à formuler contre cette solution, mais le consentement de Mutassa à la division de son pays n'ayant pas été demandé, je tâche de m'informer comment le consentement de l'Angleterre à ce partage peut se concilier avec le soi-disant traité par lequel elle prenait Mutassa sous sa protection. Nous pouvons être certains que l'Angleterre ne se regarderait pas comme en droit de céder à une puissance étrangère une partie de Zanzibar sans le consentement du Sultan de ce pays. La France n'agirait pas non plus ainsi à l'égard de Tunis. En réalité, aucune puissance intervenant en troisième lieu dans un partage de ce genre ne considérerait, elle non plus, ses titres comme complets sans le consentement du potentat protégé.

Encore une fois, je ne critiquerai pas que le consentement de Mutassa n'a pas été demandé, et je me borne à attirer l'attention sur ce point afin de montrer que ceux mêmes qui sont les plus disposés à fonder sur des traités faits avec des chefs nègres une souveraineté territoriale ou un protectorat [1], ainsi qu'ils pourraient le faire pour une cession faite par un potentat de race supérieure, voient dans la pratique leurs théories succomber à cause de l'impossibilité de les concilier avec les faits.

Dans l'article précédent, j'ai soutenu qu'une tribu qui n'était pas compétente pour conférer une souveraineté telle qu'on l'entend en Europe, parce qu'elle ne la comprend pas, peut cependant avoir assez de civilisation et de connaissance pour être compétente à conférer certains droits privés, même un titre de propriété de terres.

L'article 9 de la convention du 11 juin 1891 stipule que « les concessions commerciales ou minières et les droits à la propriété réelle possédés par les Compagnies ou appartenant à des sujets de l'une des deux puissances, seront reconnues même dans la sphère de l'autre puissance, si la validité en est dûment prouvée. Un tribunal arbitral sera nommé de commun accord pour décider de la validité des concessions

[1] Lord Salisbury écrivait : « Le gouvernement de Sa Majesté considère que les droits conférés par la concession obtenue de Mutassa ne peuvent être discutés. » C. 6495, p. 117.

minières données par les autorités légitimes dans une étendue de trente milles des deux côtés de la frontière au Sud du Zambèze. Il est entendu que ces concessions doivent être exploitées suivant les lois et les règlements locaux ».

La validité des droits privés concédés le 14 septembre 1890 par Mutassa à M. Colquhoun, en faveur de la Compagnie britannique de l'Afrique méridionale, sera peut-être soumise, pour quelques localités, à un jugement arbitral, en vertu de cet article.

S'il en est ainsi, les débats seront intéressants ; et il est possible que le tribunal arbitral établisse une distinction entre les droits sur les mines que Mutassa pouvait comprendre, et d'autres droits, tels que le droit exclusif d'établir des banques et de contrôler et de diriger les téléphones et les télégraphes, dont la mention n'a pu être pour lui qu'un jargon incompréhensible.

(*A continuer.*)

Les lecteurs de cet article apprendront avec intérêt que Manuel-Antonio de Souza, autrement désigné sous le nom de Gouveia, a été tué dans une révolte du pays Barue. La confirmation de la nouvelle de sa mort a paru dans le *London Times* de ce jour.

J. W. — 7 avril 1892.

NOTICES DIVERSES

NOTE SUR LES RATIFICATIONS DE L'ACTE GÉNÉRAL DE LA CONFÉRENCE DE BRUXELLES.

Voici le résumé des faits les plus récents, d'où résulte l'état du droit positif actuel en ce qui concerne l'Acte général et la Déclaration de la Conférence de Bruxelles, en date du 2 juillet 1890.

On sait que cet Acte et cette Déclaration ont été les résultats des délibérations entre les représentants de dix-sept puissances. Le délai pour la ratification avait été primitivement fixé au 2 juillet 1891. A cette date, les ratifications de l'Allemagne, de la Belgique, du Danemark, de l'Espagne, de l'État indépendant du Congo, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, des Pays-Bas, de la Perse, de la Suède-Norvège et du Zanzibar, soit en tout onze États, étaient arrivées.

Les représentants de ces États, et en outre ceux de l'Autriche-Hongrie, des États-Unis, de la Russie et de la Turquie, se réunirent à Bruxelles le 2 juillet 1891, constatèrent le dépôt en bonne et due forme des onze ratifications ci-dessus, et donnèrent acte aux représentants de la Belgique du dépôt de ces documents dans les archives du royaume de Belgique, conformément à l'article 99 de l'Acte général. Les représentants de l'Autriche-Hongrie et de la Turquie déclarèrent que leurs souverains avaient signé les ratifications, et qu'elles étaient expédiées. Le représentant de la Russie fit une déclaration analogue au nom de son souverain, mais en ajoutant qu'il y avait lieu, à son avis, d'en ajourner le dépôt, jusqu'à ce que l'exécution de l'Acte général fût définitivement assurée. Enfin le représentant des États-Unis déclara que la question de la ratification était pendante devant le Sénat de son pays, et que la prochaine session de cette assemblée ne s'ouvrirait qu'en décembre.

Dans la même réunion, le baron Lambermont donna lecture d'une lettre par laquelle le ministre de France à Bruxelles informait le ministre des affaires étrangères de Belgique de l'impossibilité où se trouvait le gouvernement de la République, par suite du vote récent de

la chambre des députés de France [1], d'apporter, dans les limites de temps prévues, la ratification des arrangement préparés par la Conférence.

« Le gouvernement de Sa Majesté », disait la lettre, « a pu se rendre « compte de la part que le cabinet a prise à ce grave débat ; il n'a certes « pas dépendu de ses efforts que la conclusion n'en fût toute différente. « Votre Excellence sait déjà d'ailleurs que les considérations qui ont « influé sur les déterminations de la chambre ont été tirées de la nature « des mesures destinées à réprimer la traite sur mer [2]. »

De son côté, le gouvernement portugais avait fait savoir au gouvernement belge que la commission parlementaire, en présence du vote de la chambre française, avait décidé de surseoir au vote de la loi approuvant l'Acte général.

Il restait donc, en juillet 1891, trois gouvernements : les États-Unis, la France et le Portugal, dont la ratification demeurait en suspens.

Le protocole du 2 juillet, que le représentant de la France fut autorisé à signer, constata que toutes les puissances représentées consentaient en principe à proroger le délai de ratification, jusqu'à une date à fixer de commun accord. L'entente s'établit ensuite par correspondance sur un délai de six mois pour la France et le Portugal, de sept mois pour les États-Unis d'Amérique.

La première pensée du gouvernement français fut que l'on pourrait, durant cet intervalle, convenir de certaines modifications qui permettraient de représenter l'Acte en son entier à l'approbation des chambres françaises. Espoir, nous semble-t-il, assez chimérique, surtout en ce qui concerne le chapitre intitulé : « Répression de la traite sur mer. » Ce chapitre contient, en effet, comme nous l'avons expliqué ailleurs [3], le maximum des concessions qu'il était possible de faire à l'amour-propre national français, sans enlever toute valeur à la répression internationale de la traite. Mieux valait dès lors conserver l'Acte tel qu'il avait déjà été ratifié par quatorze puissances, avec un caractère obligatoire pour

(1) V. sur ce vote l'article de M. Arthur Desjardins : » La France, l'esclavage africain et le droit de visite », dans la *Revue des Deux-Mondes* du 15 octobre 1891, et notre article : « Quelques mots encore sur l'Acte général de la Conférence de Bruxelles », dans cette revue, 1891, p. 560 et suiv.

(2) *Livre jaune* français. — Conférence internationale de Bruxelles. Juillet-décembre, 1891, p. 11.

(3) V. l'article précité : « Quelques mots encore, etc., p. 574 et suiv. »

celles-ci, que de remettre en question quelques-unes de ses dispositions les meilleures et les plus efficaces.

La France indiquait deux points de l'Acte et un point de la Déclaration de Bruxelles sur lesquels les modifications auraient dû porter :

1° La délimitation de la zone prévue par l'article XXI de l'Acte général, en tant qu'elle comprend les eaux de Madagascar :

2° Le règlement concernant l'appel, la saisie et le jugement des bâtiments suspects ;

3° Les droits de sortie dans le bassin conventionnel du Congo, pour lesquels la déclaration du 2 juillet avait, disait le gouvernement français, omis de fixer un maximum (1).

A lui seul, le second de ces points comprenait vingt articles (XLII à LXI) de l'Acte général. Or, ce que demandait la France, c'est que ces dispositions, d'une si haute importance, « fussent distraites de l'Acte général et réservées à un accord ultérieur entre les puissances », en d'autres termes, qu'elles fussent purement et simplement biffées, jusqu'à nouvel examen.

Le gouvernement belge avait songé à un autre moyen de résoudre la difficulté. C'était, d'après une note du baron Lambermont, en date du 29 juillet, « de procéder par la voie de l'interprétation et des mesures d'exécution » (2). Ce moyen avait certainement l'avantage de laisser debout l'Acte tout entier. Mais, par cela même, il était d'une application encore plus difficile que l'autre, car, pour contenter la France, il eût fallu pouvoir, par voie d'interprétation, faire dire à certaines dispositions de l'Acte le contraire de ce qu'elles disent manifestement! Aussi le projet de déclaration supplémentaire, rédigé dans cet esprit par le gouvernement belge, n'eut-il aucun succès, et fut-il, de la part du gouvernement français, l'objet de critiques courtoises, mais parfaitement fondées.

Dans ces conditions, on dut se résigner à faire la seule chose possible, du moment où le cabinet français ne croyait pas pouvoir, aussi peu de temps après le malheureux vote du 25 juin, affronter une nouvelle discussion parlementaire. Il fut convenu que les articles qui avaient motivé ce vote seraient exceptés de la ratification à donner par le président de la République française, mais que les puissances ayant ratifié l'Acte général dans son entier n'en demeureraient pas moins réciproquement liées pour toutes ses clauses, et qu'elles ne seraient tenues, à

(1) *Livre jaune* précité, p. 16.
(2) *Ibid.*, p. 15.

l'égard de celles qui auraient ratifié partiellement, que dans la limite des engagements souscrits par ces dernières. C'est dans ces termes que la demande de ratification partielle fut soumise en décembre dernier au vote des chambres françaises. L'approbation ne pouvait plus faire doute, et elle fut donnée en effet, sans aucun débat, par le sénat comme par la chambre des députés. En conséquence, les représentants des puissances signataires, réunis à Bruxelles le 2 janvier dernier, donnèrent acte au ministre de France du dépôt des ratifications du président de la République française, sous réserve provisoire, jusqu'à entente ultérieure, des articles XXI, XXII et XXIII et des articles XLII à LXI.

Nous avons déjà indiqué que ces vingt derniers articles ont trait à l'appel, à l'arrêt et au jugement des bâtiments saisis. Les articles XXI à XXIII limitent la zone de répression commune ainsi que la restriction à cette zone et aux bâtiments d'un tonnage inférieur à 500 tonneaux, de l'exécution des conventions existantes concernant le droit réciproque de visite, de recherche et de saisie des bâtiments de mer. Il y aurait donc, à prendre ces exceptions à la lettre, deux régimes qui, en droit du moins, existeraient parallèlement : d'un côté, la France, isolée, faisant elle-même et toute seule la police de son pavillon ; de l'autre, le groupe des autres puissances signataires s'aidant mutuellement à accomplir un commun devoir d'humanité. Situation fâcheuse pour tout le monde, mais surtout pour la France, car, par la nature des choses, les trafiquants d'esclaves doivent être plus tentés d'abuser du pavillon dont la surveillance s'exerce avec la moindre force matérielle.

Heureusement, — c'est un devoir de le reconnaître, — le cabinet français a mis le plus généreux empressement et la plus parfaite loyauté à prendre, dans la limite de ses pouvoirs, les mesures nécessaires pour tempérer dans la pratique les côtés les plus bizarres ou les plus choquants de cette situation. Ainsi il a consenti à laisser insérer dans le protocole du 2 janvier cette phrase importante : « Il reste bien entendu « qu'à l'égard des puissances ayant ratifié *partiellement*, les matières « faisant l'objet des articles XLII à LXI continueront *jusqu'à un accord* « *ultérieur* à être régies par les stipulations et les *arrangements* actuelle- « ment en vigueur. »

Ces mots visent sans aucun doute les « arrangements » qui, sans faire l'objet d'aucun traité en règle, existent depuis 1867 entre la France et l'Angleterre, sous forme d'instructions concertées entre les deux gouvernements pour leurs marines respectives. Or, ces instructions, qui sont en

quelque sorte consolidées par le protocole du 2 janvier 1892, vont à certains égards plus loin que l'Acte général [1].

D'autre part, par suite de la ratification restreinte de la France, une difficulté naissait pour l'exécution des articles XXX à XLI, lesquels font partie des dispositions *ratifiées*. Ces articles forment l'ensemble des règles « pour la concession du pavillon aux bâtiments indigènes, le rôle « d'équipage et le manifeste des passagers noirs ». Or, la première de ces dispositions dit que les puissances signataires s'engagent à exercer une surveillance rigoureuse sur les bâtiments indigènes autorisés à porter leur pavillon *dans la zone indiquée à l'article XXI*. Mais l'article XXI n'est pas ratifié par la France! Il y a là une lacune que le ministre des affaires étrangères de France s'est engagé à combler par des instructions que donnera le gouvernement français en vue de faire appliquer les articles XXX à XLI « dans le territoire d'Obock, et, suivant les nécessités, dans l'île de Madagascar et dans les Comores ».

Quant à la limite des droits de sortie dans le bassin conventionnel du Congo, ce point a été ou doit être réglé par accord séparé entre l'État indépendant du Congo, la France et le Portugal, c'est-à-dire les trois États qui ont des possessions dans la partie occidentale du bassin.

Restaient encore en suspens, à la date du 2 janvier 1892, les ratifications des États-Unis et du Portugal.

De l'accord unanime des puissances intervenantes, l'expiration du délai pour le dépôt des ratifications du président des États-Unis avait été antérieurement fixée au 2 février 1892.

A la demande du représentant du Portugal, il fut décidé, le 2 janvier 1892, que le protocole pour le dépôt des ratifications de Sa Majesté Très Fidèle demeurerait également ouvert jusqu'à la date du 2 février.

De plus, le représentant des Pays-Bas fit observer, au nom de son gouvernement, tout en signant le protocole du 2 janvier, que l'approbation des États-Généraux n'avait pu encore être demandée et que cette approbation était nécessaire, mais que le gouvernement de la Reine régente se proposait d'y pourvoir dès la rentrée des chambres.

Le 2 février, c'est-à-dire à l'expiration du délai spécialement convenu pour les États-Unis, les ratifications de ceux-ci ont été déposées, accompagnées de la résolution par laquelle le sénat américain a consenti à la ratification du président. Cette résolution renferme la déclaration

(1) Voir à ce sujet l'article précité de M. Desjardins et notre article : « Quelques mots », etc., spécialement ce dernier, p. 571 et suiv.

exprosse, « comme partie intégrante de la ratification, que les États-« Unis d'Amérique, n'ayant ni possessions ni protectorats en Afrique, « repoussent toute intention, en ratifiant ce traité, de manifester un « intérêt quelconque dans les possessions ou protectorats établis ou « revendiqués sur ce continent par d'autres puissances, ainsi que toute « approbation de la sagesse, de l'opportunité ou de la légalité de ceux-ci, « et n'adhèrent à aucune expression, dans ledit Acte général, qui puisse « être interprétée comme une déclaration de cette nature ou comme « reconnaissance; et par ce motif, décide qu'il est désirable qu'une copie « de la présente résolution soit insérée dans le protocole qui sera fait au « moment de l'échange des ratifications de ce traité de la part des États. « Unis » (1).

Cette résolution, destinée à marquer nettement l'intention des États-Unis de rester étrangers aux questions territoriales en Afrique, fut insérée dans le protocole du 2 février 1892, du consentement de toutes les puissances signataires de l'Acte général.

Il est à noter que la résolution, dont nous reproduisons ci-dessus le passage principal traduit en français, a été insérée *en langue anglaise* dans le protocole du 2 février, et à ce sujet le protocole constate que « le repré-« sentant de la Russie, dans la note exprimant l'assentiment de son « gouvernement, a émis l'avis qu'il eût été désirable qu'une traduction « en langue française accompagnât au protocole le texte anglais des réso-« lutions du sénat des États-Unis d'Amérique, et que, en tout cas, « l'absence de cette traduction ne doit pas former un précédent ». Ceci mérite, nous paraît-il, d'être signalé.

C'est seulement après une nouvelle prorogation jusqu'à la date du 2 avril 1892 que les ratifications du roi de Portugal ont été déposées. Le dépôt de ces ratifications est constaté par un protocole en date du 30 mars de cette année.

Enfin, une lettre de M. le ministre des Pays-Bas à Bruxelles, baron

(1) «... Resolved further, as a part of this act of ratification, that the United States « of America, having neither possessions nor protectorates in Africa, hereby disclaims « any intention, in ratifying this treaty, to indicate any interest whatsoever in the « possessions or protectorates established or claimed on that continent by the other « powers, or any approval of the wisdom, expediency or lawfulness thereof, and does « not join in any expression in the said General Act which might be construed as such « a declaration or acknowledgment; and for this reason, that it is desirable that a copy « of this resolution be inserted in the protocol to be drawn up at the time of the « exchange of the ratifications of this treaty on the part of the United States. »

de Gericke de Herwynen, à M. le baron Lambermont, en date du 1er avril 1892, l'informe que l'Acte général et la Déclaration ont été approuvés par les États-Généraux des Pays-Bas et que la réserve sur laquelle le gouvernement des Pays-Bas a adhéré au traité « doit, en conséquence, être considérée comme étant écartée ».

Ainsi, en vertu de l'accord unanime établi entre les puissances, et conformément à une circulaire du gouvernement belge en date du 17 février 1892, l'Acte général et la Déclaration de Bruxelles sont entrés en vigueur le 2 avril 1892. La loi belge approuvant l'Acte général de la Conférence de Bruxelles et la Déclaration a été publiée, avec toutes pièces annexes, dans le *Moniteur belge* du 2 avril 1892.

G. Rolin-Jaequemyns.

II. — La nouvelle loi suisse sur l'extradition des malfaiteurs aux pays étrangers.

Les chambres fédérales suisses ont adopté, le 22 janvier 1892, une loi sur l'extradition des malfaiteurs aux pays étrangers (1).

Le besoin d'une loi sur l'extradition s'était fait sentir depuis longtemps. Le 2 décembre 1850 déjà, l'Assemblée fédérale invitait le Conseil fédéral à élaborer un projet. Le Conseil fédéral, estimant que l'extradition aux pays étrangers était du domaine des traités, se borna à présenter un projet de loi sur l'extradition intercantonale, qui fut adopté le 24 juillet 1852.

Le développement considérable qu'a pris la matière des extraditions à l'étranger a rendu indispensable la loi nouvelle. Tandis que le nombre

(1) La loi sur l'extradition *aux pays étrangers* (ainsi nommée pour la distinguer de la loi sur l'extradition *intercantonale*) est actuellement soumise au *referendum*.

En vertu de la Constitution fédérale, toute loi et tout arrêté (décret) d'une portée générale et n'ayant pas le caractère d'urgence, décrété par l'Assemblée fédérale, est soumis à la ratification du peuple suisse, si la demande écrite en est adressée au Conseil fédéral par 30,000 citoyens actifs ou 8 gouvernements cantonaux dans les 90 jours de sa publication dans la *Feuille fédérale* (*Journal officiel*).

Le délai d'opposition à la loi sur l'extradition expire le 26 avril. Le parti socialiste fait une active propagande contre cette loi nouvelle qu'il accuse de ne pas protéger suffisamment les délits politiques; mais il n'a pas encore réuni les 30,000 signatures nécessaires pour provoquer un plébiscite, et il y a tout lieu d'espérer que si le peuple est appelé à voter, il acceptera à une forte majorité une loi qui constitue un réel progrès sur l'arbitraire actuel.

des extraditions demandées et accordées par la Suisse en 1867 était respectivement de 27 et 48, il s'élevait en 1888 à 118 et 177. Seize traités d'extradition lient la Suisse avec tous les États de l'Europe (excepté le Danemark, la Suède et la Norvège, la Roumanie, la Bulgarie, la Turquie, la Grèce et le Montenegro) et avec les États-Unis, la République Argentine, Salvador et l'Équateur.

Ces traités ont été conclus à des époques très diverses, et par suite, à des points de vue différents, plusieurs sont surannés et fort incomplets; tels les traités avec les États-Unis (1850), les Pays-Bas (1853), l'Autriche (1855). Il était désirable, pour faciliter la tâche des autorités inférieures, qu'une loi servît de guide, de type uniforme dans la conclusion des traités ultérieurs.

En l'absence de traités, ou dans les cas non prévus par eux, le Conseil fédéral échangeait très facilement des déclarations de réciprocité en vue d'extraditions à obtenir ou à accorder. De tels engagements constituaient au fond de véritables traités et, à ce titre, auraient dû être sanctionnés par l'Assemblée fédérale, d'après l'article 85,5, de la Constitution fédérale. Il importait qu'une loi donnât expressément au Conseil fédéral le droit d'échanger des déclarations de réciprocité pour combler les lacunes des traités.

En pratique, l'extradition était considérée en Suisse comme une matière à la fois d'ordre administratif et d'ordre judiciaire, d'ordre fédéral et d'ordre cantonal. Il était nécessaire de déterminer la compétence des autorités fédérales et cantonales dans ce domaine.

Les traités, conclus entre États, ne visaient que des relations de droit des gens; les négociateurs n'avaient pas eu en vue les droits et devoirs réciproques de l'État requis et de la personne dont l'extradition est demandée. Par une interprétation fort discutable, on en était arrivé à envisager les dispositions impératives des traités comme conférant des droits aux particuliers et l'on admettait ces derniers à les faire valoir devant le Tribunal fédéral. D'autre part, les traités étaient muets sur le mode d'arrestation des prévenus, les conditions de libération provisoire, etc. Or, les mesures prises vis-à-vis des particuliers en vue de l'extradition constituent une grave atteinte à la liberté individuelle garantie par toutes les constitutions cantonales. Il était indispensable que la procédure en vue de l'extradition fût soigneusement réglée par une loi stricte et ne fût pas laissée à l'arbitraire administratif.

Une circonstance déterminante fut la conclusion d'un nouveau traité

d'extradition entre la Suisse et l'Autriche-Hongrie. La clause relative à l'exclusion des délits politiques donna lieu à des négociations très longues entre les deux gouvernements, et finalement le Conseil national refusa de ratifier le traité jusqu'à ce que la distinction entre délit politique et délit commun eût été législativement établie.

Le Conseil fédéral se décida alors à élaborer un projet de loi. Désirant que cette œuvre fût à la hauteur de toutes les exigences de la science contemporaine, M. Ruchonnet, chef du département fédéral de justice et police, confia à M. le professeur Alphonse Rivier, président de l'Institut de droit international, le soin d'élaborer un avant-projet. Ce travail remarquable fut soumis à l'examen d'une commission consultative, composée de juristes suisses très distingués, et adopté avec très peu de modifications par le Conseil fédéral et l'Assemblée.

Il n'est pas sans intérêt, croyons-nous, de faire connaître les dispositions essentielles de cette nouvelle loi, qui s'est largement inspirée des principes formulés par l'Institut de droit international dans la session d'Oxford en 1881 (1), et qui doit servir de base à toutes les conventions d'extradition que la Suisse sera désormais appelée à conclure.

1. — *La loi et les traités. Compétence des autorités.*

La loi doit servir de droit supplétoire aux traités existants et de guide pour les traités à conclure. Elle respecte, il va sans dire, les engagements pris dans les traités en vigueur, mais elle s'applique dans tous les cas non prévus par eux et vis-à-vis des pays qui n'ont pas de convention avec la Suisse. Dans tous ces cas, l'extradition pourra être accordée par le Conseil fédéral, dans les limites que trace la loi, avec ou sans réserve de réciprocité.

De nouveaux traités pourront être conclus avec les États étrangers, mais seulement dans les limites de la loi. Cette disposition est nouvelle en droit public suisse. Les traités émanant de la même autorité que la loi, il était admis qu'ils pouvaient y déroger. Par l'adoption de cette disposition, l'Assemblée fédérale se lie en quelque sorte elle-même pour l'avenir. Une règle semblable existe en Grande-Bretagne, mais, dans ce pays, elle se justifie par le fait que le gouvernement est compétent pour

(1) Voir le texte des *Résolutions* votées par l'Institut de droit international à Oxford, concernant l'extradition, dans l'*Annuaire de l'Institut*, t. V, 1881-1882, p. 127 et suiv., et dans cette revue, t. XIII, 1881, p. 72 et suiv.

conclure des traités d'extradition sans les soumettre à la ratification du Parlement.

Dans les limites de la loi, c'est le gouvernement de la Confédération, le Conseil fédéral, qui est compétent vis-à-vis de l'étranger pour accorder ou refuser l'extradition. Toutefois, le Tribunal fédéral est appelé à prononcer s'il y a lieu ou non à extradition, lorsque l'individu arrêté soulève une objection fondée sur la loi, le traité ou une déclaration de réciprocité. Ce prononcé de l'autorité judiciaire n'est pas un simple préavis, comme c'est le cas d'après les lois belge et hollandaise, c'est un jugement définitif qui lie le Conseil fédéral. Enfin, la loi permet une extradition sommaire qui peut être prononcée dans certains cas par un gouvernement cantonal, sur le vu d'un mandat d'arrêt, si l'individu réclamé consent à son extradition.

L'extradition conserve ainsi le caractère d'un acte de haute administration. Dans les cas prévus par la loi, et aux conditions qu'elle indique, l'autorité compétente est libre d'extrader ou de ne pas extrader, à moins qu'elle ne soit liée par une obligation résultant d'un traité. Il serait sans doute désirable que l'extradition, comme acte de poursuite pénale, fût régie par des règles strictes et absolues, identiques pour tous; mais cela n'est pas possible en l'état actuel, en présence des divergences qui existent entre les organisations, les consciences pénales des différents peuples.

Toutefois, le pouvoir de libre détermination accordé aux autorités par la loi suisse n'est pas absolu : la loi renferme certaines dispositions impératives, certaines règles qui constituent des droits individuels. Les particuliers ont recours au Tribunal fédéral pour les faire respecter.

2. — *Des nationaux.*

Aucun citoyen suisse ne pourra être livré à un État étranger (art. 2).

La loi donne ainsi une consécration nouvelle à la pratique de la non-extradition des nationaux. Dans son avant-projet, M. Rivier déclarait qu'au point de vue du droit pénal et même au point de vue du droit des gens idéal, l'extradition des nationaux serait juste et logique. Si une exception en leur faveur a été introduite dans la loi, c'est uniquement pour des motifs d'opportunité : parce qu'elle existe dans le droit public des pays avec lesquels la Suisse a le plus fréquemment des extraditions et parce qu'on a craint de froisser le sentiment populaire.

Il semble que l'on se soit quelque peu exagéré l'importance de ces

circonstances extérieures : la Suisse n'a aucun intérêt à conserver ses nationaux parce que les États voisins ne lui livrent pas les leurs. Il n'est pas avantageux pour un pays de conserver des malfaiteurs sur son territoire, et l'article 1er de la loi autorise le Conseil fédéral à accorder des extraditions, même sans réciprocité. L'exemple du traité avec la Grande-Bretagne, en vertu duquel ce pays s'engage à livrer même ses nationaux à la Suisse, tandis que la Suisse n'extradera pas les siens à l'Angleterre, montre que des différences de principe entre États, en ce qui concerne les nationaux, n'entravent en rien les relations d'extradition. Quant au sentiment populaire, il est permis de se demander où et quand il s'est manifesté en faveur des malfaiteurs nationaux. Si le public n'est pas tout à fait indifférent à cet égard, le seul sentiment qu'il éprouve, c'est celui d'insécurité qui résulte du fait que l'infraction à la loi pénale n'est pas réprimée en la personne du national.

La non-extradition d'un ressortissant a pour conséquence naturelle son impunité. Pour éviter cet inconvénient grave, la loi institue la répression dans le Canton d'établissement, et à son défaut dans le Canton d'origine.

La répression de délits commis à l'étranger est très discutable en principe. Si l'on part de l'idée que la peine est la rémunération d'une atteinte portée à l'ordre social de l'État qui punit, on doit reconnaître qu'un État outrepasse les limites de sa compétence pénale en réprimant des actes accomplis à l'étranger et qui n'ont porté aucune atteinte à l'ordre garanti par ses lois.

Dans l'application, cet abus du pouvoir de punir présente de nombreux inconvénients, résultant, d'une part, de l'éloignement du lieu du délit, qui est préjudiciable à l'instruction du procès, d'autre part, du conflit de juridiction qui s'élève avec l'État sur le territoire duquel le délit a été puni et qui ne renonce pas à son droit de répression.

Pour éviter que des Suisses ne soient punis une seconde fois, s'ils rentrent dans le pays du délit après avoir subi leur peine en Suisse, cas qui s'est déjà présenté plusieurs fois, le Conseil fédéral subordonnera la répression en Suisse à l'assurance donnée par le pays requérant qu'il n'exercera pas de poursuites pour le même fait.

Certains gouvernements, étant donnée leur législation, ne peuvent accorder une telle assurance. Il en est ainsi du gouvernement allemand et du gouvernement français, une fois que l'information est ouverte et que les autorités judiciaires sont averties. Quant au gouvernement belge, il ne

peut que s'engager à imputer, le cas échéant, la peine prononcée. Si l'assurance réclamée ne peut être donnée, le malfaiteur reste impuni. Le cas s'est présenté.

L'administration de la justice pénale est dans la souveraineté cantonale. A plusieurs reprises, les autorités cantonales, se fondant sur leur loi, ont refusé d'exercer des poursuites pour délits commis par leurs ressortissants. La loi fédérale sur l'extradition oblige le Canton requis à juger le citoyen suisse suivant le droit qui lui serait applicable si le délit avait été commis sur son territoire. En d'autres termes, le juge cantonal pourra être contraint d'appliquer sa loi à des cas non prévus par le législateur, à des cas qu'il avait peut-être même exclus en partant des principes de la compétence territoriale exclusive. Cette disposition paraît inconstitutionnelle.

La règle de la non-extradition des Suisses est de droit absolu. Le Conseil fédéral ne pourrait y déroger, même du consentement du prévenu. Celui-ci pourrait, cependant, dans certains cas, désirer d'être jugé au lieu du délit, soit en vue de la preuve de circonstances atténuantes, soit parce que la peine y est moins sévère.

La loi ne dit pas à quel moment la nationalité doit être déterminée. Le Conseil fédéral a décidé plusieurs fois, en application des traités, que le moment décisif était celui du prononcé sur la demande d'extradition. On ne pourra donc extrader un malfaiteur qui aurait réussi à se faire naturaliser Suisse après le crime, précisément pour éviter une extradition.

En cas de double nationalité, le Tribunal fédéral a posé le principe général que le Suisse qui avait acquis une nationalité étrangère devait être tenu pour Suisse tant qu'il réside dans ce pays; il ne pourrait donc pas être extradé.

3. — *Des cas d'extradition.*

Pour déterminer les délits qui peuvent donner lieu à extradition, la loi a adopté le système de l'énumération limitative. Elle indique 37 catégories de délits. Les délits non mentionnés, dans la loi ou les traités antérieurs, ne peuvent pas donner lieu à extradition.

La tentative, la complicité, l'aide, l'incitation ou l'offre de commettre un crime ou d'y prendre une certaine part sont assimilées au délit consommé.

Pour pouvoir donner lieu à extradition, les actes énumérés par la loi

doivent, d'ailleurs, constituer une infraction de droit commun et punissable selon la loi du canton de refuge et selon celle de l'État requérant. Il suffira qu'un acte délictueux en soi ait été commis dans certaines circonstances exclusives de répression dans le pays requérant ou le pays requis (âge, parenté, force majeure, légitime défense) pour que l'extradition doive être refusée. La loi a cru devoir mentionner expressément une de ces circonstances libératoires : la prescription de la peine ou de l'action (art. 6).

Toutefois, l'extradition pourra être accordée si l'omission du délit dans la loi du canton de refuge provient uniquement de circonstances extérieures, telles que la situation géographique, qui rendent l'infraction impossible ou improbable dans ce canton. Ainsi, la plupart des codes suisses ignorent les délits purement maritimes; la Suisse s'était cependant engagée à livrer aux États-Unis les prévenus de piraterie.

Si le délit est minime, de peu de gravité et de conséquence, l'arrestation provisoire et l'extradition constituent en elles-mêmes une peine plus forte que la peine applicable; aussi la loi prévoit-elle expressément que l'extradition puisse être refusée. L'Avant-projet, ainsi que plusieurs traités, excluait l'extradition pour les infractions qui n'entraînaient pas au maximum un an d'emprisonnement, mais on a reconnu que le maximum de la peine applicable ne pouvait pas être considéré comme un indice suffisant du plus ou moins de gravité du fait incriminé. Ainsi, le code pénal allemand prévoit un maximum de cinq ans d'emprisonnement pour le vol le plus insignifiant. La loi se borne à indiquer comme exemple de délit peu grave celui pour lequel la peine appliquée ne dépasse pas trois mois.

Le Conseil fédéral peut, d'ailleurs, pour éviter l'aggravation de peine résultant de l'extradition, autoriser l'individu réclamé à subir en Suisse un emprisonnement prononcé contre lui à l'étranger. Cette innovation est un premier pas fait dans la voie de la reconnaissance et de l'exécution des jugements étrangers d'ordre pénal.

4. — *Délits politiques, militaires et fiscaux.*

C'est la question délicate de l'appréciation du caractère des délits politiques qui a été la circonstance déterminante du projet de loi.

En Suisse, comme dans la plupart des pays, cette question a pris une importance que ne semble pas justifier le petit nombre de cas d'appli-

cation, et l'article 10, qui exclut l'extradition pour délits politiques, a été envisagé comme la disposition capitale de la loi.

Comme dans la plupart des États européens, et surtout sous l'impression des actes des anarchistes, il s'est produit en Suisse, durant ces dernières années, une réaction défavorable aux délits politiques.

On s'est rappelé que l'exception en faveur des délits politiques était de date récente. Le traité de 1715 avec la France, le premier qui stipule l'extradition, prévoyait spécialement la livraison réciproque des criminels d'État. L'extradition pour délits politiques a été promise dès lors dans les traités de 1777, 1798, 1803 et 1828 avec la France, et ceux de 1808 avec le grand-duc de Bade et de 1828 avec l'Autriche.

Ce n'est qu'en 1833, par une convention additionnelle réclamée par la France, que l'extradition fut exclue pour délits politiques. Dès lors, la Suisse républicaine, entourée de pays monarchiques, maintint de la manière la plus absolue le principe de la non-extradition. Son refus d'adhérer à la clause belge d'attentat faillit empêcher la conclusion des traités récents avec la France, l'Espagne, la Serbie et Monaco.

A l'occasion de la revision du traité avec l'Autriche, en 1888, le Conseil fédéral consentit à inscrire, dans la convention, que l'extradition ne serait pas refusée « lorsque le fait qui en a motivé la demande constitue un délit commun, à teneur des lois de l'État requis ».

Les lois suisses n'envisageant pas le régicide comme un délit spécial de nature politique, c'était introduire sous une forme détournée la clause belge d'attentat. En effet, la Suisse n'aurait pas pu refuser l'extradition d'un régicide en invoquant le caractère politique de cet acte, puisque ses lois répriment le meurtre d'un souverain comme délit de droit commun.

Le Conseil national refusa de ratifier cette clause. Il demanda que le délit politique fût défini dans une loi. Après de longs efforts, les auteurs du projet ont reconnu l'impossibilité de définir le délit politique. La loi se borne donc à restreindre la faveur accordée à ce délit en statuant que l'extradition sera accordée alors même que le coupable alléguerait un motif ou un but politique, si l'infraction constitue principalement un délit commun. Le Tribunal fédéral appréciera librement dans chaque cas le caractère de l'infraction.

Ainsi, la loi se place à un tout autre point de vue que celui de la clause belge d'attentat. Elle n'exclut pas absolument la possibilité d'envisager le régicide comme un délit politique, mais d'autre part, elle

rend possible l'extradition pour tous les autres délits contre les personnes et les biens, à moins que le caractère politique ne soit déterminant.

La loi se rapproche de la règle posée à l'article XIV des Résolutions d'Oxford. Mais elle est un peu plus favorable à l'extradition. Celle-ci sera accordée, non pas seulement pour les faits qui réunissent *tous* les caractères du droit commun, mais même pour les infractions qui ont *principalement* le caractère de délit commun.

Le tribunal devra se demander non seulement si le prévenu poursuivait un but politique, mais encore si les moyens illicites employés ne dépassaient pas ce qui était nécessaire pour atteindre le but. C'est une question de degré.

L'extradition ne sera d'ailleurs accordée que sous la condition expresse que l'individu ne sera ni poursuivi, ni puni pour un crime politique, non plus que pour son motif ou son but politique. S'il s'agit d'un délit complexe, l'État requérant devra donc le décomposer, pour ne retenir à la charge du prévenu que les éléments de droit commun.

La loi exclut de même l'extradition pour les délits de nature purement fiscale ou militaire. L'extradition ne sera pas refusée pour délits complexes, lors même que le caractère militaire ou fiscal serait prédominant. Mais la remise sera toujours subordonnée à la condition que l'infraction fiscale ou militaire ne pourra entraîner ni une condamnation, ni une aggravation de peine.

5. — *Spécialité de l'extradition.*

Le droit de poursuivre l'extradé s'étend au fait pour lequel il est réclamé et aux faits connexes, pourvu que ceux-ci n'aient pas un caractère politique, fiscal ou militaire.

Il peut être dérogé à la spécialité :

1° Si l'extradé et son conseil y consentent expressément. Il n'est pas nécessaire que cette déclaration soit communiquée à l'État requis;

2° Si l'extradé n'a pas usé pendant trois mois de la faculté de quitter le pays requérant;

3° Si le Conseil fédéral y consent sur demande motivée sur un des actes énumérés dans la loi.

La condition de spécialité est formulée dans l'acte d'extradition.

La réextradition à un État tiers ne pourra avoir lieu que dans les cas énumérés ci-dessus.

6. — *Concours de poursuites.*

Si l'individu réclamé est poursuivi ou subit sa peine en Suisse, sa remise ne peut être accordée que pour une autre infraction et après qu'il a payé sa dette pénale à la Suisse. La Confédération, appliquant la maxime *beati possedentes*, exerce sur l'individu réclamé une sorte de privilège, de droit de rétention en matière pénale. Toutefois, le Conseil fédéral peut autoriser l'extradition provisoire.

Entre plusieurs États étrangers, la préférence est accordée à celui sur le territoire duquel le délit a été commis; si l'individu est réclamé pour infractions différentes, la priorité est déterminée par la gravité de l'infraction. A gravité égale, comme en cas de doute sur la gravité relative, le Conseil fédéral aura égard en général à la priorité de la demande; mais il pourra aussi prendre en considération la situation géographique des États requérants, ainsi que la nationalité de l'individu réclamé.

Il était important de trancher d'une manière uniforme le conflit de compétence pénale entre plusieurs Etats requérants. Jusqu'ici, la Suisse n'avait pas songé à introduire des règles uniformes dans ses traités. Dans tel cas donné, elle pourrait se trouver embarrassée en présence des demandes d'extradition d'un même individu formulées par deux États qui auraient droit chacun à la priorité, d'après leur traité. Ainsi, le traité avec la Russie donne la priorité à l'État d'origine du prévenu; celui avec le Portugal, à l'État dans lequel a été commis le délit le plus grave. Si un Russe avait commis un délit en Russie et un délit plus grave en Portugal, les deux États seraient également fondés à le réclamer à la Suisse.

Le Conseil fédéral peut réserver la réextradition à un autre État. Il est à désirer qu'il n'use pas de cette faculté, car le système des réextraditions entraîne pour le malfaiteur une accumulation de peines beaucoup plus considérables que le châtiment qu'il aurait subi s'il avait commis tous ses délits dans un seul État. Pour obvier à cet inconvénient, très vivement ressenti en Suisse, le nouveau code pénal du Canton de Neuchâtel, de 1891, statue qu'en cas de cumul de délits, il sera tenu compte, dans l'application de la peine, des condamnations prononcées dans d'autres Cantons, et que le Conseil d'État peut chercher à obtenir par traité que des infractions de même valeur commises sur plusieurs territoires fassent l'objet d'un même jugement. Il serait à désirer que ces

dispositions, qui sont le complément nécessaire de l'extradition, fussent introduites dans les conventions internationales.

7. — *Nature de la peine. — Tribunaux d'exception.*

Il importe que l'extradé ne soit pas exposé, dans le pays requérant, à un genre de peine que réprouve la législation du pays requis. C'est pourquoi, si la peine applicable est une peine corporelle, l'extradition ne sera accordée que sous la condition que la peine sera, le cas échéant, commuée en prison ou en amende. La constitution fédérale interdit les peines corporelles (art. 65).

Enfin, pour donner à l'individu réclamé la garantie d'une instruction régulière et impartiale, l'extradition ne sera accordée qu'à la condition qu'il ne sera pas jugé par un tribunal d'exception.

8. — *Procédure d'extradition.*

La demande doit être, dans la règle, adressée au Conseil fédéral par voie diplomatique. On n'a pas admis le système de la demande directe, d'autorité locale à autorité locale, à cause du peu de garanties qu'il présente. Toutefois, tous les États n'ont pas des représentants diplomatiques accrédités auprès du Conseil fédéral. Le traité avec le Luxembourg admet la demande adressée directement de gouvernement à gouvernement. C'est pourquoi le Conseil fédéral pourra tolérer des dérogations à la règle.

La demande doit être accompagnée d'un jugement, ou mandat d'arrêt, ou acte équivalent, indiquant le fait incriminé, le lieu, la date, les textes applicables et, si possible, le signalement et la nationalité de l'individu.

La demande d'extradition peut être précédée d'une demande d'arrestation provisoire adressée au Conseil fédéral par voie diplomatique, ou, en cas d'urgence, à un gouvernement ou à une autorité judiciaire cantonale, par la poste ou le télégraphe.

S'il y a péril en la demeure, la police cantonale pourra même procéder de son propre chef à l'arrestation d'un individu dont une police étrangère a publié le signalement.

Dans tous les cas, l'individu sera remis en liberté si le mandat d'arrêt et la demande d'extradition ne sont pas produits dans un délai très court à partir de l'arrestation : 20 jours si l'État est limitrophe, 30 jours si

c'est un pays d'Europe, jusqu'à 3 mois si c'est un pays situé hors d'Europe.

Le Conseil fédéral décide s'il y a lieu d'entrer en matière sur la demande d'extradition. Si oui, il prend des mesures pour découvrir et arrêter l'individu réclamé.

L'arrestation est ordonnée et opérée conformément à la loi du Canton de refuge. L'individu est aussitôt interrogé par l'autorité compétente (le juge). On cherche à déterminer son identité. Puis on l'informe des conditions de l'extradition et on l'invite à déclarer s'il consent à être livré sans retard ou s'il veut s'opposer à son extradition. Il peut se faire assister d'un conseil.

Si l'individu demande à être livré sans retard, le Conseil fédéral, ou le gouvernement cantonal, s'il a été nanti directement, ordonne l'extradition.

Si l'individu s'oppose à l'extradition, le Conseil fédéral examine s'il soulève une objection fondée sur la loi, un traité ou une déclaration de réciprocité. Si non, il ordonne l'extradition; si oui, il transmet le dossier au Tribunal fédéral.

Le Tribunal prononce dans la règle, en la forme des recours de droit public, c'est-à-dire en l'absence du prévenu. Il peut cependant ordonner, s'il le juge nécessaire, la comparution personnelle. Si le tribunal décide qu'il y a lieu à extradition, le Conseil fédéral doit l'accorder.

Si, dans les vingt jours de la communication du décret d'extradition, l'État requérant n'a pas pourvu à la réception de l'extradé, celui-ci est mis en liberté, à moins que le Conseil fédéral n'accorde une prolongation de délai.

Pendant l'instruction de la cause, le prévenu peut être mis en liberté provisoire par ordre du Conseil fédéral ou du Tribunal fédéral, s'il est déjà nanti.

La loi ne prévoit pas d'indemnité à allouer à celui qui, arrêté, n'est pas extradé, ou dont l'extradition a lieu irrégulièrement.

Le Conseil fédéral peut accorder le transit sur demande diplomatique de l'État requérant, à moins que le prévenu ne soit citoyen suisse ou poursuivi pour une infraction politique, militaire ou fiscale.

Les frais d'extraditions ordonnées par la Confédération restent à sa charge. Jusqu'ici, ils incombaient aux Cantons.

J. Berney,
professeur à l'Université de Lausanne.

NOTICES BIBLIOGRAPHIQUES.

DROIT INTERNATIONAL.

5. — *Traité théorique et pratique de droit international privé*, par André Weiss, agrégé à la faculté de droit de Paris, associé de l'Institut de droit international ; t. Ier, *De la nationalité*. — 1 vol. in-8° de 756 pages. — Paris, Larose et Forcel, 1892.

Tous les lecteurs de la *Revue* connaissent le remarquable manuel de droit international privé, publié par M. Weiss il y a quelques années, et qui, couronné par l'Institut de France en 1888, est arrivé très rapidement à une seconde édition. Aujourd'hui, le savant auteur reprend son sujet sur un plan plus vaste. C'est un traité complet, à la fois théorique et pratique, qu'il a entrepris et dont il nous donne le premier des cinq ou six volumes. Ce volume est consacré à la *Nationalité*, considérée à juste titre comme le frontispice nécessaire de toute étude de droit international. Toutes les délicates questions que soulève ce sujet ont été abordées par M. Weiss et traitées avec le sens juridique si sûr et si fin, la connaissance si approfondie de la doctrine et de la jurisprudence, qui avaient déjà conquis à son *Traité élémentaire* l'estime du monde savant. Ici seulement, les discussions ont plus d'ampleur, et les questions traitées sont plus nombreuses. Nous croyons pouvoir dire qu'il n'est pas un point un peu intéressant dans cette difficile matière, que l'auteur n'ait examiné et fixé d'une façon qui n'écartera peut-être pas d'emblée toute controverse, mais qui se justifiera par les plus sérieuses considérations. Nous annonçons avec d'autant plus de plaisir la vaste publication commencée par M. Weiss, qu'il aura été le premier Français qui ait abordé avec cette ampleur l'étude du droit international privé, et qu'il est certainement du petit nombre des jurisconsultes capables de la mener à bonne fin. Ernest Lehr.

HISTOIRE DU DROIT.

6. — *Histoire de la propriété prétorienne et de l'action publicienne*, par C. Appleton, ancien professeur de droit français à l'université de Berne, professeur de droit romain à la faculté de Lyon. — Deux volumes grand in-8°, de xxxix et 382, et 420 pages. — Paris, Thorin, 1889.

M. Appleton, déjà très honorablement connu, notamment comme auteur d'un bon traité de la possession et des actions possessoires, et d'un essai de restitution de l'Édit publicien et du commentaire d'Ulpien sur cet Édit, a élargi et approfondi ces études jusqu'à nous donner un livre complet sur l'action publicienne et sur ce qu'il appelle la propriété prétorienne. Au titre même du livre, il a jugé bon d'indiquer certains points d'importance particulière : le caractère relatif ou temporaire que peut revêtir la « propriété prétorienne » ; les rapports de cette propriété avec l'usucapion et l'influence qu'exerce sur elle la condition résolutoire ; la revendication en droit français.

Une étude approfondie de ces matières en langue française devait de toute façon être la bienvenue. En effet, près de quarante ans se sont écoulés depuis l'édition dernière de l'*Exposé des principes généraux du droit romain sur la propriété*, si sobre et si élégant et d'une érudition si sûre, de M. Pellat. On a beaucoup écrit depuis lors, surtout en Allemagne, où notamment Gimmerthal en 1872 et 1881, Schirmer en 1876, Huschke en 1874, Schulin en 1873 ont fait de la publicienne le sujet d'études spéciales, et où la possession de bonne foi a été traitée par Brinz (1875), la clause résolutoire par Czyhlarz (1871), par Schulin (1875) et par Scheure (1871) (1). Les textes ont été serrés de plus près, l'histoire externe et interne a été fouillée. M. Rudorff d'abord, puis M. Lenel ont restitué l'Édit du préteur. Dans les deux volumes du savant professeur de Lyon, tous les travaux récents sont mis à contribution; sur nombre de points, ils contiennent des recherches originales et indépendantes, dont on peut ne point approuver tous les résultats, mais qui n'en méritent pas moins d'être signalées avec éloge.

On doit louer aussi la bonne ordonnance du livre, la clarté de son exposition, le soin consciencieux que M. Appleton met à citer, à analyser et à réfuter de nombreuses théories et opinions d'auteurs des mieux accrédités. On sait que cette matière de la publicienne est pleine de lacunes et d'obscurités, et que mainte doctrine accréditée est cependant sujette à caution. Au reste, M. Appleton est plus heureux dans la partie négative de son livre que dans la partie affirmative, et ce n'est point sans raison que la critique lui a reproché de prendre volontiers pour certain et démontré ce qui n'est encore aux yeux non prévenus qu'une hypothèse.

Il ne saurait entrer dans le cadre de cette revue d'analyser un ouvrage de droit romain. Je préfère signaler la partie qui traite du droit français actuel, et la forte argumentation au moyen de laquelle l'auteur établit, contre M. Laurent, que son ignorance voulue du droit romain devait prédisposer à l'erreur, que non seulement la publicienne a subsisté dans l'ancien droit français, mais qu'elle existe encore aujourd'hui, sous le régime du code civil.

Ce bel ouvrage montre une fois de plus les progrès que fait en France; comme en Italie, l'étude du droit romain. Depuis qu'il a paru, plus de deux ans se sont écoulés, et ce progrès s'est accentué encore par la publication de nouveaux livres, dont j'espère pouvoir prochainement parler ici; je mentionne dès à présent l'*Histoire des institutions juridiques romaines* de M. Édouard Cuq, professeur à la faculté de Bordeaux, et les *Études sur la folie et la prodigalité*, de M. Adrien Audibert, lequel est, comme M. Appleton, professeur à la faculté de Lyon ; je constate, en passant, l'importance scientifique de cette faculté, où M. Thaller représente le droit commercial et qui a M. Caillemer pour doyen.

A. Rivier.

(1) Depuis la publication de l'ouvrage de M. Appleton, divers autres ouvrages sur la publicienne ont paru, sans parler des comptes rendus qui lui ont été consacrés en divers pays. Je mentionne les *Contributions à la publicienne* (*Beiträge zur Publiciana*) de M. Erman, dans la *Zeitschrift der Savigny Stiftung*, t. XI, et d'après M. Erman, les écrits italiens de M. Brezzo et de M. Carusi.

7. — *Les manieurs d'argent à Rome jusqu'à l'Empire*, étude historique par ANTONIN DELOUME, professeur à la faculté de droit de Toulouse, 2e édition.

La *Revue* a déjà rendu compte de la première édition de cet ouvrage, que l'Académie française et l'Académie des sciences morales et politiques ont jugé digne de leur suffrage. Le public, à son tour, n'a pas ménagé le sien à l'auteur, comme le prouve cette seconde édition. D'où provient ce succès ? De ce que le livre s'adresse non seulement aux érudits, qui sont le petit nombre, mais encore à tous ceux, et ils sont innombrables, qui se préoccupent des problèmes économiques et sociaux. « L'originalité de l'ouvrage, dit M. Perrens, rapporteur de la commission de l'Académie des sciences morales et politiques, consiste dans un effort continu pour établir les analogies du système industriel et financier de la République romaine avec les procédés et le fonctionnement de nos grandes compagnies modernes. L'écueil de ce rapprochement pouvait être de forcer les ressemblances et d'altérer ainsi la vérité. M. Deloume a su naviguer assez habilement pour ne pas compromettre la fortune de son livre. Les faits d'aujourd'hui comparés aux faits d'autrefois nous font très vivement sentir dans son unité le génie de la spéculation se perpétuant à travers les âges et laissant, de temps à autres, après bien des éclipses, retrouver par les savants ses manifestations les plus oubliées... » Ce rapprochement entre les manieurs d'argent à Rome et les manieurs d'argent modernes intéresse aujourd'hui tous les peuples, car, de même que les opérations des publicains s'étendaient au monde connu, de même, à notre époque, en tous pays s'est généralisée la passion des jeux de bourse, dans des proportions incroyables et vraiment inquiétantes. Le cri d'alarme que jette M. Deloume, en nous montrant notre siècle en proie à la fièvre de l'argent qui amena à Rome la destruction des libertés publiques, sera donc entendu partout, et les conclusions pratiques que les événements actuels ont inspirées à l'auteur, et qu'il a ajoutées à sa seconde édition, s'appliquent non seulement à la France, mais encore à tout le monde civilisé. C'est ce côté international de l'étude de M. Deloume qui explique le compte rendu détaillé dans lequel la *Revue* a analysé la première édition; c'est ce même côté qui justifie les quelques lignes que nous venons de consacrer à la seconde. Ajoutons que, tout en conservant le plan primitif de l'ouvrage et la plupart des développements de la première édition, la seconde contient des corrections nombreuses et des additions importantes. L'auteur s'est spécialement préoccupé de déterminer pour quels motifs les jeux de bourse cessèrent tout à coup avec l'Empire, et il établit, avec des preuves directes, comment Auguste, dispersant les compagnies de publicains, supprima les actions et, en même temps, les joueurs. Le jeu ne disparut point pour cela, mais il dut chercher d'autres débouchés. M. Deloume insiste, enfin, sur les rapports de Cicéron avec les publicains, rapports qui furent, pour le grand orateur, la source de revenus énormes, insuffisants cependant pour subvenir aux besoins multiples de sa luxueuse existence.

A. MÉRIGNHAC.

8. — *Proverbes et maximes de droit germanique étudiés en eux-mêmes et dans leurs rapports avec le droit français*, par A. CHAISEMARTIN, président honoraire du tribunal de Loches. — 1 vol. in-8° de xxx-585 pages. — Paris, Larose et Forcel, 1891.

On sait que, pendant bien des siècles, le droit germanique resta essentiellement coutumier. Il trouvait sa formule dans des adages ou des aphorismes, présentant le plus souvent des rimes ou des allitérations qui les gravaient dans la mémoire et qu'on ne songea que vers la fin du moyen âge à recueillir, à coordonner et à développer dans des coutumiers écrits. Ces adages, qui s'appliquent à toutes les parties du droit, au droit public et à la procédure aussi bien qu'au droit privé, sont infiniment curieux à étudier; car ils nous donnent l'expression la plus ancienne et la plus authentique du sentiment du droit chez les peuples de race germanique. Ils ont été maintes fois recueillis en Allemagne à partir du XVIIe siècle. La première publication méthodique qui en ait été faite est due à un magistrat brunswickois, J.-F. Eisenhart, en 1758. Depuis, ils ont été mis à la portée de tous les juristes de langue allemande, par le volume édité, il y a une vingtaine d'années, sous les auspices de Bluntschli et Maurer, par MM. Ed. Graf et Mathias Dietherr (1). Mais cette mine si riche et si précieuse était restée jusqu'alors inaccessible aux juristes français. On se tromperait beaucoup, en effet, si l'on se figurait que, pour comprendre ces vieilles maximes, il suffit de lire approximativement l'allemand courant, ou de savoir se servir d'un dictionnaire ; elles sont hérissées de termes anciens dont le sens s'est modifié; elles ont souvent une forme elliptique ou contournée, commandée par le besoin d'allitération dont nous parlions plus haut; puis la signification intime ne s'en révèle qu'à ceux chez qui les connaissances linguistiques se doublent d'un sens juridique fort aiguisé et de notions d'histoire du droit qui, pour être moins rares qu'autrefois, sont encore, en France, le partage d'une très petite élite de travailleurs. C'est dire quel service M. Chaisemartin vient de rendre à la science par le très remarquable volume que nous annonçons. Il a fait un choix judicieux des maximes les plus caractéristiques se rapportant aux diverses branches du droit, public ou privé, les a classées dans un ordre méthodique, les a traduites en français et commentées, puis a placé à côté de ces vieux textes, pour les éclairer et les « illustrer », nos vieux proverbes ou adages français correspondants et les extraits des auteurs anciens ou modernes qui sont de nature à en bien indiquer la portée. Le commentaire, très bref, est, en général, puisé aux meilleures sources, d'une clarté et d'une exactitude parfaites. La traduction qui, pour des textes de ce genre, offre des difficultés inouïes, est presque toujours irréprochable, étant donné qu'il lui est absolument impossible de rendre la forme pittoresque de l'original, quand elle tient à des consonnances tout extérieures. Ainsi, il est clair que *Mann und Weib sind ein Leib* ou *Trittst du mein Huhn, so wirst du mein Hahn*, traduits littéralement et correctement, n'auront jamais en français la physio-

(1) *Deutsche Rechtssprichwörter, gesammelt und erklärt*, 1 vol. in-8°, 2° éd., Nordlingen, 1869.

nomie de l'allemand ; et pourtant M. Chaisemartin, s'inspirant de Loysel et de nos proverbes français, a donné à sa phrase toute la brièveté et tout le nerf que comportait notre langue. Nous nous sommes même parfois demandé s'il n'a pas trop sacrifié la clarté de la phrase française au désir de côtoyer de près l'original ; son commentaire prouve qu'il a bien compris le sens, mais, à première vue, on pourrait en douter dans trois ou quatre passages. Ainsi, nous n'oserions traduire avec lui *Der Stadt Almend kann nicht verjähren* (p. 116), par : « L'*Almend* ne peut se prescrire pour la ville » ; cela signifie, ce nous semble : « Les communaux de la ville sont imprescriptibles ». — *Ein Nachbar ist dem Andern ein Brand schuldig ;* M. Chaisemartin traduit (p. 175) : « Un voisin est redevable à l'autre d'un incendie » ; en français, cet aphorisme ne se comprend pas ; doit-on même accepter l'explication qu'en donne l'auteur, à savoir : que l'incendié n'a aucun recours contre le voisin qui lui a communiqué le feu sans sa faute ? La phrase allemande nous paraît pouvoir signifier le contraire. — « Qui achète des femmes perd son prix », *Wer mit Frauen kauft verliert sein Kaufgeld* (p. 323) ; l'auteur n'a-t-il pas voulu dire : « qui achète *à* des femmes » ?... A la page 396, où M. Chaisemartin nous fait l'honneur de nous citer, à propos de l'ancienne législation de Zurich sur le droit héréditaire des femmes, nous sommes obligé de confesser qu'il a eu tort de s'en rapporter à nos *Éléments de droit germanique* publiés en 1875 ; car le Code zuricois de 1887 (art. 857) a supprimé l'anomalie dont il s'agit, ainsi que nous l'avons expliqué dans notre traduction de ce code (1890, p. 208). Il n'est guère qu'un ou deux autres points où nous nous permettrions de formuler un doute sur l'exactitude même de la traduction ou sur l'interprétation que l'auteur donne de l'adage. Ainsi, p. 424, il explique la maxime : « Héritage n'est pas profit » par les charges dont l'héritier peut se trouver personnellement grevé du chef du défunt, et la regarde comme équivalente à la suivante : « Qui hérite d'une obole doit payer un thaler ». Cette dernière maxime est évidemment moderne, non seulement parce qu'il n'y a eu de *thaler* en Allemagne qu'à partir du XVIe siècle, mais encore parce que le vieux principe germanique était que l'héritier n'est pas tenu sur ses biens des dettes de son auteur. S'il en est ainsi, le premier adage ne signifie-t-il pas, d'accord avec la plus ancienne doctrine du pays, que l'héritage constitue, non un profit ou un gain (*Gewinn*) dont le défunt peut, en tout ou en partie, frustrer son descendant, mais *un droit*, l'héritier recueillant la succession, non par la grâce du défunt, mais en vertu d'un droit personnel de *condominium familiæ ?* L'histoire du droit de succession chez les Allemands nous porterait à proposer cette seconde interprétation.

Nous demandons pardon à M. Chaisemartin de ces quelques observations ; elles n'ont, dans notre pensée, d'autre but que de lui montrer avec quelle attention nous avons lu son beau livre. Quand, pour un ouvrage aussi long et aussi difficile, la critique se réduit à trois ou quatre points d'interrogation, ne rend-elle pas, par là même, le plus éclatant hommage à l'auteur ? Nous ne dirions pas toute notre pensée si nous n'ajoutions pas que ce livre est non seulement des plus curieux à consulter, mais encore des plus instructifs et

des plus captivants à lire, le jurisconsulte érudit se doublant en M. Chaisemartin d'un littérateur plein de goût, connaissant Schiller, Gœthe et Pascal aussi bien que Grimm ou Loysel. ERNEST LEHR.

9. — *The Philosophy of Law. An Exposition of the fundamental Principles of Jurisprudence as the Science of Right, by Immanuel Kant.* Translated from the german by W. HASTIE. B. D. Edimbourg, T. et T. Clark.

10. — *Kant's Principles of Politics including his Essay on Perpetual Peace.* A contribution to Political Science, edited and translated by W. HASTIE. B. D. Edimbourg, T. et T. Clark.

11. — *Outlines of the Science of Jurisprudence.* An introduction to the systematic Study of Law. Translated and edited from the juristic Encyclopædias of Puchta, Friedländer, Falck and Ahrens, by W. HASTIE, B. D. Édimbourg, T. et T. Clark.

12. — *The sources of the Law of England. An historical introduction to the study of English Law by Dr Brunner, professor in the university of Berlin.* Translated from the german with a bibliographical Appendix by W. HASTIE. Édimbourg, T. et T. Clark.

La tâche que s'impose M. Hastie nous rappelle un passage d'une lettre de Jean Barbeyrac à son ami Pierre Desmaizeaux.

Barbeyrac avait traduit et commenté le traité *De jure naturæ et gentium* de Pufendorf. Desmaizeaux lui écrivit qu'au lieu de traduire, il aurait dû composer un ouvrage sur le même sujet.

« Il me semble, répondit Barbeyrac avec une charmante modestie, que « Pufendorf a pris le bon chemin dans l'explication du droit naturel et qu'on « ne pourra guère que bâtir sur ses principes. Or, à moins que d'avoir bien « des choses nouvelles à dire, il faut laisser un auteur en paisible possession « de la gloire qu'il s'est acquise en écrivant sur quelque sujet... Ainsi, « pourvu qu'un livre soit passablement bon, il vaut mieux travailler à le « rectifier par des notes et de petites réparations qui le font subsister dans le « monde que de multiplier sans beaucoup de nécessité le nombre des livres, « qui n'est déjà que trop grand (1). »

Philosophe, théologien, jurisconsulte, M. Hastie s'est consacré jusqu'ici à la traduction en anglais d'ouvrages excellents. Il a traduit l'*Histoire des idées religieuses en Allemagne* de Lichtenberger, et les livres dont nous venons de transcrire les titres en tête de ces lignes prouvent qu'il sait déployer une activité grande à mettre à la portée de ses compatriotes des livres de droit de véritable valeur.

La doctrine du droit d'Immanuel Kant a fait époque. Dans d'excellentes introductions, M. Hastie montre comment elle a eu une influence énorme sur la science politique, comment Kant a fait de la politique une science définie, a déterminé clairement ses rapports avec les autres sciences, et a précisé son objet.

M. Paul Janet avait déjà fait ressortir comment Kant, publiciste pro-

(1) British Museum, *Mss. Sloane*, nos 4281-4289.

fondément libéral, non seulement impose aux États le devoir de traiter l'individu comme une personne et de respecter en lui la liberté, mais impose aussi aux États le devoir de se traiter réciproquement comme des personnes libres et indépendantes.

Dans le désarroi où est jetée l'opinion contemporaine, M. Hastie prêche avec une rare énergie le retour aux doctrines kantiennes. Un motif spécial à l'Angleterre l'inspire. Il proclame, en effet, qu'il entend faire la guerre aux idées dont Jérémie Bentham a prôné la réalisation et que John Austin a voulu appliquer à la détermination des conceptions juridiques.

Parmi les essais qui forment les *Principles of Politics* figure la *Paix perpétuelle*, que Kant base également sur le respect dû à la personnalité des peuples.

Heureuse est l'idée de M. Hastie de réunir les excellentes pages de Puchta, de Friedländer, de Falck et de Ahrens.

Le travail du savant M. Brunner sur les sources du droit anglais est remarquable et les annotations de M. Hastie en font un petit manuel des plus utiles et des plus commodes à consulter.

On ne peut que féliciter le traducteur au sujet de la manière dont il a accompli sa mission; il suffit de dire qu'il a obtenu l'approbation d'hommes compétents comme feu M. le professeur Lorimer, les professeurs Caird et Calderwood et M. J. Hutchison-Stirling. E. N.

DROIT COMMERCIAL.

13. — *System des Handelsrechts mit Einschluss des Wechsel-See- und Versicherungsrechts im Grundriss*, par L. Goldschmidt, 2e édition, complétée et augmentée. — 248 pages in-8°. — Stuttgart, Enke, 1889.

14. — *Handbuch des Handelsrechts*, par L. Goldschmidt, 3e édition, entièrement remaniée. — Tome 1er. Introduction historico-littéraire et notions fondamentales. Première partie : Histoire universelle du droit commercial. Livraison I. — In 8°, xviii et 468 pages. — Stuttgart, Enke, 1891.

Il y a plus de quarante années que notre éminent collègue et collaborateur M. Goldschmidt a publié sa dissertation inaugurale sur la société en commandite, création du moyen âge, laquelle a ses racines dans le droit romain; peu après, en 1855, il commentait la loi 122, § 1, au Digeste *De V. O.* 45, 1, texte mainte fois discuté de Cervidius Scévola, important pour la connaissance du *fœnus nauticum;* plus tard, il s'occupait des projets de codes de commerce pour la Prusse et pour l'Allemagne, et entreprenait, en 1858, la publication de la *Zeitschrift für Handelsrecht;* en 1859, il publiait sa monographie sur les actions du Lucques-Pistoie; en 1862, sa très substantielle Encyclopédie. Il travaille depuis 1864 à son manuel du droit commercial; les éditions du tome premier ou de parties de ce tome se multiplient, augmentées, remaniées. Voilà trente-six ans qu'il a débuté dans l'enseignement; il a été membre du Reichstag et de la cour suprême de Leipzig. Homme de pratique et de théorie, de politique et de science, civiliste, com-

mercialiste, internationaliste, le droit romain, l'ancien droit, le *jus novum et novissimum* lui sont également familiers. Les romanistes font grand cas de ses études récentes sur la possession de l'esclave (*Sklavenbesitz*, 1888); les adeptes du droit des gens estiment fort son règlement pour les tribunaux arbitraux internationaux (1874). Nul ne saurait être plus compétent que lui pour écrire une histoire raisonnée du droit commercial, et c'est ce qu'il vient d'entreprendre. comme introduction à la troisième édition, entièrement remaniée, du *Manuel*. Et nul non plus n'est mieux qualifié, pour faire un *Grundriss* ou programme, qu'un maître avéré de la science et un vétéran de l'enseignement. Aussi les deux volumes que je viens, un peu tardivement, annoncer aux lecteurs de la *Revue*, constituent-ils un enrichissement précieux tant pour l'enseignement que pour la science.

Le *Grundriss* comprend en un volume restreint une somme très considérable de données positives; la littérature du droit commercial et des sciences connexes, en toute langue et en tout pays, y est indiquée copieusement, ainsi que les textes légaux qui constituent le siège de chaque matière. Le programme du cours entier est suivi de développements (*Ausführungen*) de certaines matières. Ces développements sont eux-mêmes très succincts, donnant l'essentiel, avec une clarté parfaite. Sommaire et développements forment un programme modèle.

L'autre volume, dédié à M. Mommsen, n'est que le commencement de l'*Histoire universelle du droit commercial*. Je me réserve d'en parler en détail quand cette histoire sera terminée. Je me borne à dire ici qu'après l'exposé de la notion du droit commercial, de ses branches, de ses rapports avec la science commerciale, et une immense bibliographie, cette première livraison contient d'abord un aperçu des « problèmes fondamentaux », par quoi M. Goldschmidt entend l'examen d'une série de points, tant économiques que juridiques, qui doivent servir de base à l'étude du droit commercial : l'échange, la vente, l'argent, le colportage et le négoce, le négoce propre et la commission; le négoce en gros et en détail; le négociant étranger, l'interprète, le courtier; les prix, marchés et foires, transports, notamment par terre, les caravanes, les routes; les villes; la navigation, le commerce maritime et la piraterie; l'importance prépondérante du commerce maritime pour la formation du droit commercial; les factoreries, les colonies; le crédit, l'intérêt et l'usure, etc. M. Goldschmidt passe en revue ensuite les peuples qui ont le plus d'importance pour l'histoire universelle du commerce. Ce qui doit ici servir de critérium, c'est la continuité du développement juridique; aussi laisse-t-il de côté, comme étant en dehors du cadre de l'histoire commerciale universelle, la Chine, les pays du Gange et de l'Indus, la Perse, les peuples finnois, lithuaniens, slaves et celtiques, et les anciennes civilisations américaines. En revanche, il étudie, dans l'antiquité, les pays méditerranéens : l'Égypte, la Phénicie, les Hellènes, qui depuis Alexandre se sont dans une forte mesure assimilé l'Orient, enfin les Romains, qui ont donné aux relations d'affaires la forme juridique précise et souvent définitive, et auxquels on doit essentiellement les conceptions typiques et fondamentales de la *bona fides* et

du *bonus vir*. Au moyen âge, il étudie successivement, du point de vue commercial, l'empire byzantin et les Arabes, la monarchie des Francs, l'Église romaine, puis l'Italie, le Portugal et l'Espagne, la France, puis il fait la synthèse du *droit commercial roman* au moyen âge. Tout cela avec une abondance, une sûreté, une érudition admirables, et qui sont propres à étonner ceux qui, connaissant comme nous M. Goldschmidt de longue date et voyant en lui le savant le plus autorisé en droit commercial, pouvaient cependant ignorer qu'il fût aussi au premier rang comme historien et comme économiste.

A. RIVIER.

RECUEILS PÉRIODIQUES.

15. — *Sommaire périodique des revues de droit*, recueil mensuel publié par MM. P. BLANCHEMANCHE, MAX HALLET, P. OTLET, avocats près la cour d'appel de Bruxelles, et J. CASSIERS, attaché à la Bibliothèque royale de Belgique. — Première année, 1891, et deuxième année, 1892, nos 1-3. In-8o. — Bruxelles, ve Ferdinand Larcier, édit.

Nous croyons faire œuvre utile en signalant cette nouvelle publication aux lecteurs de la *Revue*.

Le *Sommaire* proprement dit consiste en une table alphabétique des matières traitées dans les recueils analysés. Cette table est subdivisée en une série de chapitres se rapportant chacun à un objet distinct : droit administratif, droit artistique et littéraire, droit civil, droit commercial, droit de procédure, droit ecclésiastique, droit fiscal, droit industriel, droit international privé, droit international public, droit maritime, droit notarial, droit pénal, droit public, histoire du droit et législation comparée, législation du travail, organisation de la justice, principes et législation en général et *varia*.

Le recueil n'a pas la prétention de fournir une analyse des articles parus, moins encore d'en faire une analyse critique : il s'agit d'une simple indication, par ordre de matières, des choses nouvelles publiées dans les périodiques.

Le sommaire alphabétique est complété dans chaque numéro par une *table analytique des matières* et par une *table des revues;* cette dernière donne la liste de toutes les revues régulièrement dépouillées, avec l'indication des livraisons auxquelles le sommaire se rapporte.

La liste des revues régulièrement dépouillées par la rédaction comprend : 34 recueils allemands, 9 anglais, 3 autrichiens, 42 belges, 3 espagnols, 5 des États-Unis d'Amérique, 66 français, 7 hollandais, 1 des Indes anglaises, 12 italiens, 1 russe et 3 suisses; cela fait ensemble cent quatre-vingt-six recueils. Ce chiffre est certes déjà respectable; il est toutefois à désirer que le *Sommaire* embrasse un nombre plus grand encore de périodiques. Le chiffre des revues anglaises, espagnoles et américaines analysées est notamment très insuffisant; le *Sommaire* ne comprend non plus aucun périodique ni danois, ni suédois ou norvégien, ni roumain, ni grec, ni de l'Amérique du Sud. Ce sont là des lacunes que la rédaction tiendra à combler afin de répondre entièrement au but d'une publication de cette nature, dont le mérite consiste surtout à être complète.

ÉDOUARD ROLIN.

Ouvrages, brochures, etc., reçus par l'administration de la Revue :

N. B. La présente liste est publiée sans préjudice aux comptes rendus dont plusieurs de ces ouvrages feront l'objet dans le corps de la *Revue*. Il sera notamment rendu compte de tout ouvrage relatif au droit, à la politique internationale, à la législation comparée, à la philosophie ou à l'histoire du droit public ou privé, *dont* DEUX EXEMPLAIRES *seront envoyés directement à l'administration de la Revue*, n° 109, avenue Louise, à Bruxelles.

12. JEAN HEIMWEH. — *Le régime des passeports en Alsace-Lorraine*. In-12, 1890. Paris, A. Lahure.

13. JEAN HEIMWEH. — *La question d'Alsace*. 2e édit., in-12, 1892. Paris, Hachette.

14. ANDRÉ GAIRAL. — *Les Associations internationales*. Rapport présenté au Congrès des jurisconsultes catholiques. (Extrait de la *Revue catholique des Institutions et du Droit*.) Broch. in-8°. Grenoble, Baratier et Dardelet.

15. CH. DE QUEKER. — *Études sur les questions ouvrières au point de vue de l'intervention des pouvoirs publics, dans les différents pays industriels et en Belgique*. In-8°, Bruxelles, Imprimerie des institutions de prévoyance.

16. CH. LYON-CAEN et L. RENAULT. — *Traité de droit commercial*. 2e édit., t. II, fasc. 2 : Des Sociétés. In-8°, 1892. Paris, Cotillon.

17. AMBROISE BUCHÈRE. — *Traité théorique et pratique des opérations de la Bourse*. 3e édit., in-8°, 1892. Paris, Chevalier-Marescq.

18. ANDRÉ WEISS. — *Traité théorique et pratique de droit international privé*. Tome I : De la nationalité. In-8°, 1892. Paris, Larose et Forcel.

19. EMIL SZANTO. — *Das griechische Bürgerrecht*. In-8°, 1892. Freiburg s/B., J.-C.-B. Mohr.

20. SIMON DEPLOIGE. — *Le Referendum en Suisse*, par S. Deploige, précédé d'une lettre sur le Referendum en Belgique par J. Vanden Heuvel. In-8°, 1892. Bruxelles, Société belge de librairie.

21. G. GIORGI. — *Teoria delle obligazioni*, vol. V, terza edizione. In-8°, 1892, Firenze, Fratelli Cammelli.

22. A. WINROTH. — *Familjerätt*. Aktenskaps ingaende. In-8°. Lund, Gleerup.

23. *Documente privitôre la Istoria Româmlor* culese de L. de Hurmuzaki, vol. II, Partea 1 (1451-1575). In-4°, 1891. Bucarest.

24. AND. FAERDEN. — *Lov af 28de Juni 1889 indeholdende Forandringer i Lov om Forbrydelser af 20de August 1842*. In-12, 1890. Christiania, Malling.

25. AND. FAERDEN. — *Lov af 28de Juni 1890 indeholdende Forandringer i Lov om Forbrydelser af 20de August 1842*. In-12, 1890. Christiania, Malling.

26. EDMOND TURREL. — *Code de commerce italien* 2 vol. in-8°, 1892. Paris, Pedone-Lauriel. (Forme le tome IV de la Collection des codes étrangers.)

27. HENRI PRUDHOMME. — *Code de commerce chilien*. 2 vol. in-8°, 1892. Paris, Pedone-Lauriel. (Forme le tome V de la Collection des codes étrangers.)

28. *La législation pénale comparée*. 4 vol., 1re partie : L'homicide, par E. Rosenfeld. (Publication de l'Union internationale de droit pénal.)

29. BRAVARD-VEYRIÈRES et DEMANGEAT. — *Traité de droit commercial*. 6 vol. in-8°, 1886-92. Paris, Chevalier-Maresq.

ANNUAIRE

DE

L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

Un volume broché . . . . . Fr. **5 00**
— relié avec portrait . . . » **7 50**

Un volume de l'*Annuaire* est publié normalement pour chaque session de l'Institut.

Dix volumes ont paru. Le onzième volume rendant compte de la session qui a eu lieu à Hambourg en septembre 1891 est sous presse.

L' « Annuaire » se trouve chez le Secrétaire de l'Institut, 109, avenue Louise, Bruxelles, et chez tous les principaux libraires.

Toutefois, les tomes V, VI et VII sont épuisés, et ce dernier seul a été réimprimé.

LA

REVUE DE DROIT INTERNATIONAL

ET DE LÉGISLATION COMPARÉE

A ÉTÉ FONDÉE EN 1869

par **MM. T.-M.-C. Asser, G. Rolin-Jaequemyns** et **J. Westlake.**

La *Revue* est publiée depuis le 1er janvier 1890 par une Société dont le siège est à Bruxelles, 109, avenue Louise.

Le Comité de rédaction se compose de **MM. T.-M.-C. Asser, Ernest Nys, Alphonse Rivier, Édouard Rolin, G. Rolin-Jaequemyns, J. Westlake** et de M. **Paul Hymans,** secrétaire.

Rédacteur en chef : **M. Rolin-Jaequemyns.**

Secrétaire gérant : **M. Paul Hymans, 161,** rue du Trône, à Bruxelles.

ON PEUT S'ABONNER :

A Bruxelles, au bureau de la *Revue*, 109, avenue Louise et 161, rue du Trône;
A Berlin, à la librairie Puttkammer et Mühlbrecht, 64, Unter den Linden;
A la Haye, chez Belinfante frères, Wagenstraat;
A Paris, chez Durand et Pedone-Lauriel, 13, rue Soufflot;
Et chez les principaux libraires de l'Europe et de l'Amérique.

Une année de la *Revue* comprend six livraisons de six à huit feuilles d'impression chacune.

PRIX D'ABONNEMENT ANNUEL { **16 francs pour la Belgique.**
18 francs pour l'étranger.

HARVARD COLLEGE
JUL 8 1892
LIBRARY.

REVUE

DE

DROIT INTERNATIONAL

ET DE

LÉGISLATION COMPARÉE.

Rédacteur en chef : M. G. ROLIN-JAEQUEMYNS,
Avocat, ancien Ministre, Secrétaire général de l'Institut de droit international

MEMBRES DU COMITÉ DE RÉDACTION, MM.

T.-M.-C. ASSER,
Conseiller du Ministère des affaires étrangères,
Avocat, professeur à l'Université d'Amsterdam,
Membre de l'Institut de droit international.

ERNEST NYS,
Professeur à l'Université de Bruxelles,
Juge au tribunal de 1re instance,
Membre de l'Institut de droit international.

ALPHONSE RIVIER,
Consul général de la Confédération suisse,
Professeur à l'Université de Bruxelles,
Membre de l'Institut de droit international.

ÉDOUARD ROLIN,
Avocat à Bruxelles,
Associé et secrétaire-trésorier de l'Institut
de droit international.

J. WESTLAKE, Q. C.,
Professeur à l'Université de Cambridge,
Membre de l'Institut de droit international, à Londres.

SECRÉTAIRE GÉRANT : **M. PAUL HYMANS**, AVOCAT A BRUXELLES.

Tome XXIV. — 1892. — N° 3.

BRUXELLES,
BUREAU DE LA REVUE : 109, AVENUE LOUISE.
LA HAYE, BELINFANTE FRÈRES. | PARIS, DURAND ET PEDONE-LAURIEL.
BERLIN, PUTTKAMMER & MÜHLBRECHT.

1892

TOUS DROITS RÉSERVÉS.

TABLE DES MATIÈRES CONTENUES DANS LA 3e LIVRAISON DU TOME XXIV, 1892.

Pages.

Des recours en cassation pour violation d'une loi étrangère, par M. FÉRAUD-GIRAUD. 233

Le Congrès juridique de Florence et la question du divorce, par M. LOUIS OLIVI. 263

Les théories politiques en Angleterre au XVIe *et au* XVIIe *siècle*, par M. ERNEST NYS 278

Des attributions des consuls en matière notariale au point de vue de la législation italienne, par M. F. CONTUZZI. 304

NÉCROLOGIE — M. Gustave Kœnig, par M. A. RIVIER 331

NOTICES BIBLIOGRAPHIQUES :

16. — *Gustave Moynier*. — Les bureaux internationaux des Unions universelles, par M. ÉDOUARD ROLIN 334

17. — *Ernest Lehr*. — Traité élémentaire de droit civil germanique (Allemagne et Autriche), par M. T. M. H. 336

18. — *E. Chauveau*. — Le droit des gens ou droit international public. Introduction (Notions générales. Historique. Méthode), par M. A. RIVIER 338

19. — *E. Rouard de Card*. — Les destinées de l'arbitrage international depuis la sentence rendue par le tribunal de Genève, par le même . . . 339

Recueils périodiques :

20. — *Albert Nyssens, Gustave Smets, René Buisseret, etc.* — Revue pratique des sociétés civiles et commerciales. Recueil mensuel, par M. ÉDOUARD ROLIN 341

21. — *Louis Durand*. — Le crédit agricole en France et à l'étranger, par M. H. de C. 343

N. B. — L'administration possède encore quelques collections complètes de la Revue. Pour les conditions, s'adresser au secrétariat, rue du Trône, 161, Bruxelles.

HARVARD COLLEGE
JUL 8 1892
LIBRARY.

DES RECOURS EN CASSATION POUR VIOLATION D'UNE LOI ÉTRANGÈRE,

PAR

M. FÉRAUD-GIRAUD,

Conseiller à la cour de cassation de France,
membre de l'Institut de droit international.

I

De l'indépendance réciproque des nations, qui leur assurerait la possession exclusive de la souveraineté et de la juridiction sur toute l'étendue de leur territoire, on a essayé de conclure qu'aucune d'elles n'était tenue d'admettre sur ce territoire l'application de lois étrangères, et que les juges n'avaient d'autres règles à observer à l'occasion des décisions qu'ils rendent, sur les contestations qui leur sont soumises, que leurs lois nationales (1).

Je serais peu disposé à accepter cette proposition comme règle, et ceux-là même qui l'adoptent finissent par l'accompagner de tant de distinctions, de dérogations et d'exceptions, et en restreignent tellement l'application, qu'ils finissent par la renverser par les moyens mêmes qu'ils emploient pour la soutenir.

D'autre part, des écrivains n'admettent plus de frontières entre les États, ils nivellent les montagnes et comblent les vallées qui marquent les limites de leurs territoires. Je suis encore bien plus loin de ce monde, et je tiens à le dire. Chaque nation doit avoir sa personnalité propre, et tenir à honneur de la conserver intacte, en la défendant sans relâche, et, au besoin, au prix des plus grands sacrifices. Chaque nation doit avoir ses institutions, ses lois, ses frontières et tout ce qui constitue son individualité, et il lui est commandé de veiller à ce que rien n'y porte atteinte et ne vienne relâcher le lien social qui fait son unité et sa force. Pourquoi n'ajouterais-je pas qu'on doit même éviter d'admettre

(1) Fœlix, édit. Demangeat, t. I, n° 9, qui cite dans le même sens de nombreux publicistes; Valette sur Proudhon, *État des personnes*, t. I, n° 79; Aubry et Rau, t. I, p. 80, § 31; Wachter, *Archiv. für civilistische Praxis*, t. 24, § 10; etc., etc.

trop facilement, dans la grande famille nationale, et à la participation à ses droits et à ses devoirs, des éléments étrangers qui ne feront que fictivement partie de ses membres? Et ne doit-on pas regretter ces facilités toujours plus grandes faites par les lois de la France à des étrangers, alors qu'elles leur permettent d'obtenir la qualité de Français, qu'ils ont dédaignée jusqu'au moment où elle a pu les soustraire à une partie des conséquences des condamnations pénales qui les avaient flétris, en constatant leur dégradation morale (1)?

Mais si l'individualité et la personnalité des États doivent être reconnues, si leur indépendance et leur souveraineté doivent être respectées, leur existence multiple ne saurait être méconnue, et cette existence même crée des droits et des devoirs réciproques. Ils vivront en paix ou en guerre, et soit qu'ils vivent en paix ou en guerre, il est impossible que cette coexistence ne soit pas soumise à des règles, parce qu'ainsi l'exigent les situations elles-mêmes, quelles que soient les volontés des parties. Que ces règles puissent varier plus ou moins, soit; mais elles n'en seront pas moins obligatoires en principe, quelle que soit leur variété (2).

L'existence d'un État, loin d'exclure l'existence d'un autre État, se concilie parfaitement avec elle et doit, par suite, se combiner et s'harmoniser avec elle; et cela est tellement nécessaire et forcé, que l'inexécution des règles de bon voisinage donne lieu à la plus menaçante et la plus cruelle des sanctions, la lutte armée.

Appliquer sur un territoire les lois étrangères en conformité des lois de ce pays, après les autorisations de ceux qui ont mission de le gouverner, est-ce bien porter atteinte au droit de souveraineté des États, et n'est-ce pas, au contraire, reconnaître et constater une manifestation et une consécration de ce droit (3)?

D'ailleurs, il n'y a pas une nation qui, sur son territoire, n'établisse une différence entre le régime de ses nationaux et celui des étrangers. Et comment alors, en plaçant les étrangers hors la loi nationale dans bien des cas, ne pas admettre la nécessité de reconnaître des lois et des règles spéciales qui leur seront nécessairement applicables?

(1) C. cass. fr., 27 octobre 1891, S. 91, 1, 539.

(2) Savigny, *Traité de dr. romain*, p. 29 et 128; F. de Martens, *Traité de dr. intern.*, trad. de A. Léo, t. I, p. 265 et suiv., 427, et t. II, p. 391 et suiv., 409 et suiv.; P. Fiore, *Dr. intern. priv.*, trad. de Pradier-Fodéré, p. 47, n° 23.

(3) P. Pradier-Fodéré, *Traité de dr. intern. public*, t. III, p. 538, n° 1595.

Serait-ce par un pur caprice et pour satisfaire à de simples convenances libres et facultatives, que les États entretiennent les uns chez les autres des agents diplomatiques ou consulaires, avec les privilèges et les immunités dont ils sont favorisés? Et peut-on dire que les lois qui régissent tous ces rapports sont destinées à satisfaire de simples convenances?

M. Rolin-Jaequemyns, dans une étude sur le droit international (1), fait remarquer avec raison que les États vivent forcément en société et que, par suite, les obligations qui existent entre eux ne découlent pas seulement des traités, mais qu'elles naissent du fait de leur coexistence. *Ubi societas, ibi jus est.* Le savant professeur de Gœttingue, M. de Bar, a écrit (2) : « Ce n'est pas seulement d'une complaisance que l'on appelle à tort *comitas* que procède l'application d'une loi étrangère à tel ou tel litige; le tribunal qui, par un excès de scrupules, enfreindrait ses dispositions contreviendrait en même temps à sa législation nationale. » Et Holland (3) reprochait à tort à la nouvelle école italienne, qui, inspirée par Savigny, avait sur ce point pour interprète Mancini (4), de professer qu'un État, en appliquant la loi étrangère dans certaines circonstances, ne faisait que se conformer à un devoir international d'obligation parfaite (5).

Il ne me répugne nullement de partager les torts de l'illustre homme d'État italien et d'encourir les reproches qu'on lui adressait. Je dois cependant reconnaître que puissants et nombreux sont nos contradicteurs.

Holland n'y voit qu'un simple acte de courtoisie de nation à nation (6).

Aubry et Rau sur Zachariæ soutiennent que c'est une concession faite aux autres nations, *ex comitate et ob reciprocam utilitatem* et que

(1) *Revue de Dr. intern.*, t. I, p. 240. Joindre P. Pradier-Fodéré, *Traité de dr. intern. public*, t. III, p. 537, n° 1594.

(2) « Esquisse de dr. intern. privé », *Journal de Clunet*, 1888, p. 7.

(3) « De l'application de la loi », *Revue de Dr. intern.*, t. XII, 1880, p. 573.

(4) Rapport à l'Institut de droit international. Session de Genève, 1874. *Journal de Clunet*, 1874, p. 220 et suiv., 285 et suiv.

(5) Fœlix, t. I, p. 17, cite lui-même, quoique étant d'avis contraire, un très grand nombre d'auteurs dans ce sens; on pourra au besoin y recourir, sans que je reproduise ici ses indications, non plus que les indications complémentaires que contient le rapport de M. Mancini, cité dans la note précédente. *Adde*, Pradier-Fodéré, t. III, p. 541, n° 1596; F. de Martens, *Traité de dr. intern.*, t. II, p. 401 et suiv.; S. Gianzana, *Lo straniero*, t. I, p. 59; etc., etc.

(6) *Loc. cit.*

partant on ne doit l'admettre que dans la mesure des convenances internationales [1].

Fœlix affirme qu'en principe fondamental, l'application des lois étrangères n'est qu'une concession et ne peut être exigée comme un droit. « Nous le répétons, dit-il, toutes les nations sont trop jalouses de leur indépendance pour reconnaître un juge supérieur, ayant par lui-même le pouvoir de décider qu'une loi étrangère recevra son exécution dans un autre État. » Et après avoir ainsi glissé dans cette question des difficultés accessoires, à raison desquelles je fais des réserves, il se borne à admettre les convenances réciproques, *ob reciprocam utilitatem*, *comitas gentium* [2].

Je crois inutile de multiplier ces citations [3]; mais je ne puis m'empêcher de faire remarquer que ceux qui ne voient dans le respect de ces règles qu'une pure concession complètement facultative, se montrent bien sévères pour les États qui, n'usant, d'après eux, que d'un droit qu'ils sont justement jaloux de défendre et conserver, ne consentiraient pas à s'y soumettre.

Après nous avoir dit que la loi internationale est la plus libre qui existe, dans un paragraphe suivant, Heffter pose en principe qu'il existe certains principes qu'aucun État qui, d'une manière régulière et permanente, veut participer au commerce international, ne saurait renier et dont il suppose la reconnaissance chez les autres; il éviterait, autrement, ou romprait ses relations avec eux. Il me paraît difficile de reconnaître aux États la plus grande liberté dont ils puissent jouir pour s'affranchir en pareil cas des règles que leur imposent les relations internationales.

Voici comment s'exprime un autre partisan de cette liberté absolue :

« L'usage des nations a établi pour leur avantage réciproque et dans certains cas l'effet des lois étrangères. La nation qui la première s'avisera de rompre le lien ainsi convenu en supportera la première le préjudice », et ailleurs, : « Il est d'intérêt général que cette application soit faite, sinon il y aurait des mesures de rétorsion fâcheuses » [4].

(1) 4e édit., t. I, § 31, p. 91.

(2) T. I, n° 12 et encore n° 17.

(3) On peut y joindre Heffter, § 2; Phillimore, *Com.*, t. IV, chap. 1; Story, *Com.*, 7e édit , Boston, § 9; Foote, *Concise treatise of private intern. jurisp.*, London, 1878, p. 23; Rocco, *Dell uso delle leggi delle Due Sicilie*.

(4) Fœlix, t. I, p. 35, n° 18.

II

Au surplus, que m'importent les divers systèmes que l'on produit à l'occasion de l'application des lois étrangères, en dehors de la doctrine de la souveraineté absolue et exclusive? Que l'on rattache la nécessité de les appliquer dans certains cas à la courtoisie, à l'intérêt, au consentement présumé, à la réciprocité, aux statuts, à la communauté de droits, au respect des nationalités; il n'en est pas moins vrai que les relations de peuple à peuple sont soumises à des principes et à des règles que les États doivent respecter, fût-il vrai — ce qui n'est point exact — que les contraventions à ces règles dussent rester sans sanction. Mais, enfin, librement ou obligatoirement, en fait, la plupart des États, usant de leur droit de souveraineté, si l'on veut, par des concessions, ont reconnu aux étrangers le droit de se prévaloir dans certains cas, sur les territoires où ils se trouvent, de leurs lois propres et personnelles. Les travaux préparatoires du code civil français, bien qu'ils remontent à une époque où l'on confondait volontiers l'étranger avec l'*hostis* des Romains, et spécialement les débats et les explications qui ont précédé l'adoption de l'article 3, ne laissent aucun doute sur l'intention du législateur de conserver aux étrangers le bénéfice de leurs lois propres, lorsqu'il s'agit pour les tribunaux français de statuer sur des questions tenant à l'État des personnes et régies par le statut personnel (1). Et la règle admise par le législateur français est consacrée avec plus de netteté encore dans la plupart des autres législations (2).

D'un autre côté, la maxime *locus regit actum*, qu'on la fonde sur un

(1) Locré, *Législ. civile, etc.*, t. I, p. 380 et suiv.

(2) Art. 6 et suiv. des dispositions générales du code civ. italien; titre prélim., art. 6 à 14 du code argentin de 1869; Liv. I, sect. II, titre 2 du code civ. péruvien. M. Pradier-Fodéré, t. III, p. 545, cite un grand nombre de lois étrangères contenant des dispositions semblables. C. cass. fr., 24 août 1808, S. 9, I, 331; 1er février 1813, S. 13, I, 113; 25 février 1818; 16 janvier 1816. S. 61, I, 305; 25 mai 1868, S. 68, I, 365; 29 janvier 1879, D. 79, I, 107. Il y a cependant un arrêt contraire du 17 juillet 1833, S. 33, I, 663, il mérite d'être oublié; C. cass. belge, 9 mars 1882, S. 82, 4, 17; Cour de Bruxelles, 17 avril 1889, D. 92, 2, 86; C. cass. Milan, 24 mai 1865; Merlin, *Rép.*, v. *Loi*, § 6, n° 6; Demolombe, I, 98; Fœlix, *passim*; Demangeat, *Hist. de la cond. des étr.*, nos 80 et suiv., p. 258; Aubry et Rau, t. I, § 31, p. 90 et suiv.; Mathieu Bodet, *Revue de Dr. fr. et étr.*, 1846, t. III, 1846, p. 542; Communication de M. Asser à l'Institut de droit international. *Revue de Droit intern.*, t. VII, 1875, p. 393; Pescatore, *Logica del diritto*, parte 2, chap. 17, § 43, p. 323; César Norsa, « Revue de jurisprudence italienne », dans la *Revue de Dr. intern.*, t. VI, 1874, p. 247; Wheaton, *Élém. de dr. intern.*, 2e part., ch. 2, § 2, 5e édit., t. I, p. 105.

simple intérêt commun, ou, avec plus de vérité, sur une nécessité qui s'impose et à laquelle il est impossible de ne pas se soumettre, ne saurait être méconnue et éludée. On pourra discuter peut-être sur son étendue, sur les cas où elle doit être nécessairement appliquée ou qui pourront échapper à son application; mais il est impossible de lui refuser le respect qui lui est dû obligatoirement (1).

La loi étrangère régira les immeubles possédés à l'étranger, et si ce régime doit être apprécié dans une contestation portée devant les tribunaux français, faudra-t-il bien que cette appréciation soit faite par application de la loi étrangère (2)?

Il y a des cas où cette application ne pourra être réclamée des tribunaux nationaux, par exemple si la loi étrangère était contraire à l'ordre public d'après les institutions du pays où l'on voudrait s'en prévaloir (3); mais les exceptions ne détruisent pas une règle, elles ne font que la confirmer.

Une exception plus discutable est celle que l'on voudrait faire admettre en subordonnant l'application de la loi étrangère aux convenances de l'intérêt des nationaux à l'encontre desquels on l'invoque devant leurs tribunaux (4). Une pareille distinction me paraît impossible à admettre dans l'administration de la justice, à moins que la disposition de la loi étrangère ne soit elle-même une arme d'exception ou de combat.

Donc, notamment lorsqu'il s'agira d'apprécier les conséquences légales de l'état civil des parties en cause appartenant à une nationalité étrangère, le juge sera obligé de consulter et d'appliquer la loi étrangère. Il y sera également tenu lorsqu'il devra respecter la maxime *locus regit actum*, et dans les autres circonstances que nous venons de signaler.

(1) C. cass. fr., 17 juillet 1833, S. 33, 1, 663, D. 33, 1, 303; 6 février 1843, S. 43, 1, 209, D. 43, 1, 208; 25 avril 1847, S. 47, 1, 712, D. 52, 1, 145; 12 juin 1855, S. 56, 1, 20; 28 février 1860, S. 60, 1, 210, D. 60, 1, 57; 16 janvier 1861, S. 61, 1, 305, D. 61, 1, 193; 23 février 1864, S. 64, 1, 387, D. 64, 1, 166; 18 avril 1865, S. 65, 1, 317; 29 janvier 1879, S. 79, 1, 417, D. 74, 1, 107; Merlin, *Rep.*, v° *Loi*, § 6, n° 7; Démolombe, I, 105, n° 3. Aubry et Rau, I, § 31, p. 106 et suiv.; Delvincourt; Toullier; Pardessus; Marcadé; Demante; Massé.

(2) Merlin, *loc. cit.*; Fœlix et Demangeat, t. I, n°s 9, 22, 93 et 96; Demolombe, t. I, p. 84 et 100; C cass. fr., 19 avril 1859, S. 59, 1, 411; 9 novembre 1868, S. 69, 1, 122; 5 avril 1887, S. 89, 1, 387.

(3) C. cass. fr., 25 mai 1868, S. 68, 1, 365; Aubry et Rau, t. I, § 96 et 105. Cette exception comporte d'ailleurs des distinctions et des restrictions que je dois noter sans pouvoir entrer dans des développements.

(4) Aubry et Rau, *loc. cit*

Qu'il y ait cependant des cas où une controverse sérieuse peut s'élever pour savoir si les magistrats doivent ou non appliquer les lois étrangères, cela importe peu au point de vue où nous examinons ici cette question, alors que nous pouvons affirmer qu'en l'état des constatations qui précèdent, le juge, bien souvent, ne pourra se soustraire à cette obligation sans méconnaître ses devoirs.

La législation française est on ne peut plus formelle. On a coutume de citer à l'appui de cette constatation les articles 47, 170 et 999 du code civil; on pourrait y joindre d'autres articles qui ne sont pas moins formels et impératifs, bien qu'ils ne paraissent consacrer que d'une manière moins directe cette obligation. Ainsi les anciens articles 726 et 912, aujourd'hui abrogés par suite des modifications générales apportées à la législation sur le droit d'aubaine; l'article 11 du code civil; le nouvel article 19 du même code; les lois des 14 février 1882 et 28 juin 1883, etc., etc. Dans tous ces cas, le juge français ne peut pas ne pas se référer à la loi étrangère, et la loi française lui fait un devoir de respecter et d'appliquer cette loi étrangère (1).

Il peut même arriver qu'une législation étrangère doive être appliquée d'une manière générale et exclusive, par exemple lorsque, par suite d'annexion de territoires, des catégories de lois spéciales sont maintenues en faveur des populations annexées. Mais je reconnais qu'en pareil cas, ces lois territoriales, ainsi maintenues et consacrées, perdent le caractère de lois étrangères pour devenir, à l'égard de certaines personnes, des lois nationales, quelle que soit leur application limitée à une partie de la population.

Je crois qu'en l'état, il m'est permis d'affirmer, tout en laissant à l'écart ce dernier cas, qu'il y aura des espèces nombreuses dans lesquelles les tribunaux, je ne dis pas pourront, mais, comme l'a déjà énergiquement accentué M. Demangeat (2), devront recourir aux lois étrangères et en faire l'application, soit en vertu des principes admis par les diverses législations des peuples civilisés, et résultant des devoirs réciproques que comportent les liens qui les unissent, soit pour obéir à des prescriptions directes et formelles des lois nationales (3).

(1) J'ai déjà indiqué précédemment que de nombreuses dispositions de même nature se rencontrent dans les législations étrangères.

(2) Introduction au *Journal de Clunet*, 1re année, p. 12.

(3) On verra plus loin que la cour de cassation de France, par un grand nombre d'arrêts qui seront alors cités, casse toutes les décisions dans lesquelles le juge n'a pas tenu compte de la législation étrangère dans le cas où il devait y recourir.

Qu'importe qu'il ait été jugé qu'un État ne doit la justice qu'à ses sujets [1]? Il ne peut refuser de la rendre à ses nationaux lorsque des étrangers sont en cause, et dans ce cas, il ne pourra pas refuser de connaître des difficultés d'application des lois étrangères qui surgiront dans le débat et pourront influer sur sa solution.

Toutefois, alors que l'on admet que les tribunaux devront appliquer la loi étrangère à l'occasion de certaines contestations qui leur sont soumises [2], d'autres le contestent [3], et parmi eux plusieurs soutiennent qu'il est impossible d'imposer au juge français la connaissance des lois de tous les pays; que cette obligation ne résulte pas de la loi et que d'ailleurs, en fait, il est impossible de l'imposer, puisqu'il serait impossible de la remplir; qu'on ne peut dès lors contraindre des juges à appliquer une loi qu'on ne peut les obliger de connaître.

Voilà l'objection posée : les juges ne sont pas tenus de connaître les lois de tous les pays de l'univers [4]. Il ne faudrait cependant pas exagérer ce que l'on demande au juge à cette occasion, et ce qu'on lui demande, nous l'avons établi en vertu de la loi nationale qu'il doit connaître et appliquer avec ses exigences. Car il nous paraît suffisamment établi que pour les questions de capacité et autres tenant au statut personnel, et de validité des actes quant à la forme, le juge devant, d'après notre législation, appliquer la loi étrangère, il faut bien admettre qu'il puisse remplir ce devoir.

Le juge s'acquittera de sa tâche dans la mesure de ses connaissances et de ses recherches personnelles et à l'aide des moyens que la loi et la pratique lui fournissent pour s'éclairer : « Si on ne saurait s'attendre, dit M. Brocher, à ce qu'il connaisse le droit de tous les pays, il n'en est pas moins tenu de s'informer des lois étrangères dont la connaissance peut être nécessaire à la solution des procès qui lui sont soumis [5]. »

(1) Cour de Colmar, 3 décembre 1815; C. cass. fr., 2 avril 1833.

(2) Aux autorités déjà citées, joignons les arrêts de la c. de cass. fr. des 19 août 1862 et 26 juin 1884; diverses décisions du tribunal supérieur de commerce de Leipzig indiquées par E. Sachs, *Revue de Dr. intern.*, 1874, t. VI, p. 234; Demolombe, t. I, n° 105; Demangeat, *Condition des étr.*, n°s 72 et 85; Lyon-Caen, *Études de dr. intern. maritime*, p. 51; A. Desjardins, *Droit marit.*, t. III, n° 965; Asser et Rivier, p. 32.

(3) Hello, Rapport, v. 63, 1, 217; Alauzet, *Statut pers. des étr.*; Bertauld, *Questions prat.*, n°s 143 et suiv.

(4) Soloman, *De la condit. jurid. des étr.*, p. 98; Mailher de Chassat, n°s 86 et 240, etc.; Fœlix signale l'objection, mais il ne pense pas qu'elle puisse être prise en sérieuse considération.

(5) *Cours de droit intern.*, t. I, p. 153.

Il ne faut pas se dissimuler que bien qu'il soit admis que nul n'est censé ignorer la loi qui le régit, il y a un très grand nombre de dispositions législatives qui sont plus ou moins ignorées et oubliées. Comment pourrait-on soutenir qu'il en soit autrement lorsque les nombreux volumes du *Bulletin des lois* se déroulent devant nous, sans préjudice des textes antérieurs à sa publication qui sont encore en vigueur? Le nom des recueils de lois peut varier hors de France, mais on peut affirmer que les documents législatifs ou réglementaires ne sont pas moins nombreux dans la plupart des autres pays. Les juges, qu'ils appartiennent à la magistrature de carrière, ou aux magistratures temporaires, électives et accidentelles, sont donc censés connaître la loi, comme tous les autres citoyens; mais quels que soient leurs travaux, leur science et leur expérience, je ne crois pas qu'on puisse me reprocher un aveu d'impuissance ou d'insuffisance lorsque je dirai que, tout au moins dans certaines matières spéciales, le juge doit recourir au texte qu'il est censé ne pas ignorer, le consulter, l'étudier et se livrer très souvent à des recherches et à des travaux, pour s'assurer s'il est applicable et comment il doit être entendu et appliqué.

Ce que l'on fait pour reconnaître et appliquer la loi nationale, pourquoi ne le ferait-on pas lorsqu'il est reconnu que la loi étrangère est applicable? Tous les jours, la cour de cassation de France, à l'occasion de procès nés dans les colonies ou pays du protectorat, est bien dans le cas de rechercher si l'application des anciennes lois locales conservées et garanties aux indigènes a été faite régulièrement, et elle contrôle les décisions rendues par application de la loi mosaïque, de la loi musulmane avec ses divers rites, des lois indoues, des lois haïtiennes, etc. Pourquoi ne serait-il pas possible de s'assurer si la loi italienne, espagnole ou allemande, a été violée dans les cas où, d'après les lois nationales, une de ces lois étrangères devrait être appliquée? Et dès lors, que prouvent ces aveux d'impuissance, cette exclamation répétée : Comment voulez-vous qu'un juge connaisse les lois de tous les pays?

Devant le plus grand nombre de juridictions, le juge du droit est préalablement le juge du fait auquel le droit doit être appliqué. Or, très souvent, le fait ne peut être précisé et apprécié qu'au moyen de recherches, d'études les plus variées, parfois les plus difficiles. Les constatations en fait exigent souvent des connaissances techniques et spéciales fort peu répandues. Qui a jamais songé à exiger des juges des connaissances si variées, des aptitudes si diverses, si difficiles à rencontrer

parfois même chez les plus habiles et les plus savants des spécialistes? Et cependant faudra-t-il bien que le juge soit à même d'apprécier le fait avant de dire le droit à ceux qui portent devant lui leurs différends. En pareil cas, il recourra aux instructions nécessaires pour l'éclairer, lui permettre de découvrir la vérité et de la proclamer. Pourquoi lui refuser le droit de prescrire les mesures propres à l'éclairer et à lui permettre de constater, dans le débat porté devant lui, les prescriptions des lois étrangères qu'il devra appliquer?

Ainsi, en résumé, il est des cas nombreux où, quelle que soit la cause d'où l'on fasse découler cette obligation et cette règle, le juge national doit nécessairement appliquer la loi étrangère, et il me paraît difficile de ne pas admettre qu'il doit se mettre en mesure de s'assurer de l'existence et de la portée de la loi qu'il doit appliquer. Je ne saurais jamais admettre que l'obligation d'appliquer une loi étrangère puisse autoriser celui auquel elle incombe à l'appliquer bien ou mal. Dès lors, puisque c'est une loi que doit obligatoirement suivre le juge, pourquoi la violation de cette loi ne serait-elle pas réprimée comme les institutions judiciaires l'ont établi pour toute violation de loi?

III

Après avoir établi qu'il est, dans certains cas, commandé aux juges d'appliquer la loi étrangère, je crois utile de revenir sur les conditions dans lesquelles cette loi devra être portée à leur connaissance.

Si on admet, en principe, que leur décision sur ce point est une décision en fait, on pourra dire qu'ils ont le droit de recourir à tous les moyens que la loi met en leur pouvoir pour reconnaître et constater un fait. Mais alors même que la loi étrangère présenterait ce caractère, faudrait-il bien reconnaître que ce serait un fait ayant ses caractères particuliers et pouvant avoir ses modes de preuves propres?

Voyons ceux qui sont le plus généralement admis (1).

(1) En tête de l'examen auquel je vais me livrer, je signale les nombreux documents que l'Italie fournit sur cette question en citant, notamment : PIERANTONI, « Delle prova delle leggi straniere nei giudizi civili » (*Il Filangieri*, 1883); P. FIORE, *Monit. dei tribunali*, 1887, p. 1007; G. S., « Applicazione e prova della legge straniera » (*Rep. di Giurisp. patria*, 1889, p. 812); LESSONA, « La prova delle leggi esteri » (*Il Consulente Com.*, 1891, p. 289); CONTUZZI, « Della prova in giudizio delle leggi straniere » (*Il Filangieri*, 1890, p. 649); C. cass. Florence, 1er décembre 1884 (*Il Filangieri*, t. X, p. 1); Turin, 6 février 1886 (*La Legge*, 1886, p. 548); Turin, 7 février 1889, *Revue de Dr. intern. privé*, de VINCENT, 1889, vis *Loi étr.*, n° 11; *La Legge*, 89, I, 527.

C'est à celui qui invoque la loi étrangère et se prévaut de ses dispositions qu'il paraît juste d'imposer l'obligation de la produire et d'en justifier, comme il est obligé de le faire pour justifier tous les moyens qu'il produit à l'appui de sa demande. La jurisprudence nous fournit de nombreux précédents qui ont sanctionné l'application de cette règle (1).

A défaut de justification de l'existence de la loi étrangère, le juge ne devrait-il pas l'appliquer d'office, en l'absence de la demande des parties, ou de justifications de leur part, dans les cas où il viendrait à reconnaître que sa loi nationale lui en fait un devoir? C'est là une question sur la solution de laquelle on est loin d'être d'accord. Les uns soutiennent que le juge doit agir d'office (2), les autres sont d'un avis opposé (3). Entre ces deux opinions se place celle de ceux qui laissent au juge, en pareil cas, la faculté d'agir d'office, mais sans l'y obliger (4).

(1) Paris, 18 décembre 1864. *Bull.* cour de Paris, 1864, p. 925; Cour sup. com. de Leipzig, 14 février 1871, Rec. des arrêts de cette cour, t. II, p. 27, et *Clunet*, 1874, p. 80; Cour de New-York, 6 mars 1883, *Clunet*, 1884, p. 428; Cour de Chambéry, 23 février 1885, *Clunet*, 1885, p. 665; Trib. civ. Seine, 17 avril 1885, *Clunet*, 1886, p. 532; 14 juillet 1885, *Clunet*, 1886, p. 202; C. cass. fr., 16 juillet 1888, *Pand. fr.*, 1888, I, 496; C. cass. Turin, 7 février 1889, déjà cité; Cour de Bordeaux, 1er mars 1889, *Le Droit*, du 8 mai 1889; C. d'appel du Tessin, 22 août 1889, aff. Togni; *Rep. Giurisp. prat.*, 1889, p. 805; C. cass. Florence, 20 février 1890, Neilson c. Cambi, *Revue*, de Vincent, 1891, p. 84; C. cass. Turin, 13 janvier 1891, Bernheim c. Otto Raay, même rev., 1891, p. 425. La doctrine est unanime sur ce point : DUDLEY-FIELD, trad. de A. Rolin, p. 508, n° 655; WESTLAKE, dans le *Journal de Clunet*, 1882, p. 23; WHARTON, p. 773. FŒLIX et DEMANGEAT, t. I, n° 18, p. 34, qui citent encore dans le même sens : PARDESSUS, PINHEIRRO-FERREIRA, STORY, MITTERMAIER, SCHÆFNER, SINTENIS, PUTTER, KUDIER et l'*American jurist*; DE BAR, « Esquisse de dr. intern. privé », *Clunet*, 1888, p. 8.

(2) Art 6 à 10 des dispositions générales de la législation des Pays-Bas, S.-J. HINGST, *Revue de Dr. intern.*, t. XIII, p. 401; on cite dans ce sens : WEISS, p. 554; DESPAGNET, p. 29; VRAYE et GODE, dans leur travail sur le divorce, n° 930; ASSER et RIVIER, p. 34 et suiv.; BROCHER, *Cours de dr. intern. privé*, t. I, p. 154; VINCENT et PENAUD, *Dict. de dr. intern.*, v° *Loi*, n° 44; DE BAR, § 32; LAURENT, t. II, n° 263.

(3) LAURENT, qui n'est pas de cet avis, cite cependant, t. I, p. 470, deux projets de loi, l'un du Wurtemberg, l'autre de la Saxe, portant que dans tous les cas où le juge est autorisé à appliquer la loi étrangère, il ne pourra le faire qu'à la demande des parties; dans ce sens, cour d'appel du Tessin, 12 août 1889, aff. Togni, déjà cité; DEMANGEAT sur FŒLIX, t. I, p. 220; PRADIER-FODÉRÉ, t. III, p. 556, n° 1609. C'est l'opinion généralement admise en Angleterre et aux États-Unis.

(4) KORI ERÖRTERUNGEN, t. III, p. 29, cité par DE BAR. L'arrêt si souvent cité du tribunal supérieur de commerce de Leipzig, du 14 février 1871, porte : « Quoique le juge doive appliquer le droit étranger en tant qu'il lui est connu, et qu'il puisse à cette fin s'en enquérir d'office, cependant, il n'est pas obligé de connaître le droit étranger et

Nos préférences seraient pour la première de ces opinions. Quand on admet que la loi nationale prescrit au juge de prendre en considération la loi étrangère et de s'y conformer, à raison de tel incident portant sur la capacité des parties, par exemple, ou sur la forme ou la portée juridique des actes produits, le silence des parties ne peut les relever de cette obligation, et ils violent leur loi nationale en ne prenant pas en considération la loi étrangère que la loi nationale leur prescrivait de suivre.

Comment sera faite la preuve de la loi étrangère, que les tribunaux aient à l'appliquer d'office ou sur conclusions formelles des parties? C'est ce qu'il a paru généralement difficile de fixer d'avance et d'une manière invariable.

On s'accorde à reconnaître que ce sera aux tribunaux, dans chaque affaire, de déterminer la voie à suivre, d'apprécier si les justifications offertes sont suffisantes et de recourir aux compléments qui leur paraîtront nécessaires (1). Notons que l'application des lois étrangères peut être, dans bien des circonstances, difficile à faire avec une sûreté complète. Un texte peut paraître clair et formel par lui-même alors que, rapproché d'autres dispositions de lois, sa portée pourra être discutée, son abrogation formelle ou tacite pourra être alléguée. Parfois, sa portée et sa signification elles-mêmes pourront être discutées. Les moyens de découvrir la vérité doivent être laissés à la détermination de celui qui a reçu la mission de la découvrir. Les lois nationales sont bien souvent difficiles à appliquer. Combien la difficulté s'accentuera lorsqu'il s'agira d'appliquer une législation étrangère! Dans son nouveau travail sur l'usage et l'abus en matière de législation comparée, M. L. Aucoc, avec l'autorité qu'on lui reconnaît si légitimement, a signalé combien ces difficultés sont nombreuses (2).

Signalons quelques indications que nous fournit la pratique.

En règle générale, pour la preuve des lois étrangères, la loi écrite,

de le rechercher par une information d'office, et la maxime *jura novit curia* ne peut être invoquée en matière de droit étranger. » Voy. E. Sachs, *Revue de Dr. intern.*, t. VI, 1874, p. 231 et suiv., où se trouve relatée cette décision, qu'il est bon de lire en entier pour en bien comprendre la portée doctrinale.

(1) C. cass. fr., 16 juin 1829; Cours sup. des États-Unis, 8 janvier 1883, Pierce c. Indselh, Alb. L J , vol. XXVII, p 373, *Clunet*, 1883, p. 412; Trib. sup. de Madrid, 13 janvier 1885; Gallardo, *Pand. fr.*, 1888, 5, 18; Trib. comm. d'Anvers, 1er septembre 1888, *Journ. des trib.*, 1er nov. 1888; Westlake, *Clunet*, 1882, p. 23; Pierantoni, *Il Filangieri*, 1883, et les notes suivantes.

(2) *Bull. de la Soc. de législ. comp.*, 1892, p. 141 et suiv.

c'est-à-dire le droit des statuts, doit être établie par une copie régulièrement authentique (1). Toutefois, le témoignage d'un homme de loi de Norvège serait admissible, sauf le statut de Minnesota, pour établir la loi norvégienne (2).

La preuve peut résulter d'une attestation émanée d'un juge étranger, s'expliquant sur sa loi nationale (3);

De certificats officiels (4) délivrés par des consuls ou agents diplomatiques (5) ou par l'avocat conseil de la légation (6);

De déclarations du ministre de la justice, et des attestations d'avocats, notaires ou fonctionnaires de l'ordre judiciaire (7);

De consultations signées par des jurisconsultes (8); sans que l'opinion de ces jurisconsultes puisse s'imposer, lorsqu'il est établi qu'elle ne serait pas conforme aux principes admis et aux usages en vigueur dans le pays (9);

De la notoriété et du témoignage unanime des auteurs (10).

On a refusé généralement de s'en tenir à des actes de notoriété, en France et en Belgique (11).

Les parères sont admis en matière commerciale (12).

Le juge peut réclamer d'office la production d'un avis motivé de jurisconsultes étrangers, par la partie qui se prévaut des dispositions d'une loi étrangère (13).

Toutefois, on a soutenu que le juge ne pouvait obliger une partie qui

(1) Bordeaux, 1er mars 1889, journal *le Droit*, 8 mai, et l'arrêt cité dans la note 2.

(2) Arrêt de la c. des États-Unis du 8 janvier 1883, précité.

(3) Trib. de la Seine, 27 mars 1840. Cité par VINCENT et PENAUD, dans leur *Dict. de droit intern.*, v° *Loi*, ainsi que plusieurs des documents qui suivent.

(4) Trib. de Lyon, 1er juin 1881, *La Loi* du 14 octob.; C. de Bordeaux, 21 décembre 1886.

(5) C. cass. fr., 4 avril 1881, S. 83, 1, 65.

(6) Trib. de la Seine, 19 février 1889, journal *le Droit*, 24 avril.

(7) ASSER, p. 36. Voy. toutefois, *contra*, pour une attestation d'avocat président de l'ordre. C. cass. Florence, 20 février 1890, Neilson c. Cambi.

(8) Trib. civ. de Bordeaux, 18 janvier 1882, *Clunet*, 1882, p. 539 et 541; Cour sup. de Madrid, 13 janv. 1885, *Pand. fr.*, 1888, 5, 18; Cour de Chambéry, 23 février 1885, *Clunet*, 1885, p. 665; Pau, 22 juin 1885, *Gaz. du Palais*, 5 janv. 1887; Trib. comm. d'Anvers, 1er sept. 1888, *Journ. des trib.*, 1er novembre 1888.

(9) C. cass. fr., 25 mars 1873, D. 73, 1, 252.

(10) Aix, 29 avril 1844, s. 45, 2, 113; Comm. d'Anvers, 1er sept. 1888, déjà cité.

(11) C. cass. fr., 24 avril 1824; Bruxelles, 10 mai 1816, *Pas.*, 1816, p. 131; 9 mai 1832, *Pas.*, 1832, p. 122; LAURENT, t. II, n° 267 et suiv.; ASSER, p. 37.

(12) LAURENT et ASSER, *loc. cit.*

(13) Chambéry, 23 février 1885, *Clunet*, 1885, p. 665.

invoque une disposition du droit étranger à en fournir la preuve, comme elle aurait à fournir la preuve d'un fait sur lequel elle fonderait ses prétentions. Elle produira les pièces et les raisons qu'elle croira utiles pour appuyer sa prétention, et si le juge les considère comme insuffisantes, ce sera à lui de compléter d'office l'instruction (1).

M. Weiss dit : « Le juge aura à rechercher ce que porte la loi étrangère, et ce n'est que lorsque les éléments d'appréciation lui feront complètement défaut qu'il aura le droit de présumer que cette loi est conforme à la loi nationale (2). »

En Angleterre, la difficulté étant considérée comme rentrant dans l'appréciation d'un fait, la preuve sera faite comme s'il s'agissait d'établir un fait, et ce sera le jury qui, le cas échéant, aura à répondre à la question (3). Des tribunaux français ont admis le même principe ; ainsi, le tribunal civil de la Seine, le 18 juillet 1885, disait : C'est au demandeur qu'incombe la preuve de la loi étrangère qu'il invoque, « les questions de législation étrangère étant, pour les tribunaux français, des questions de fait » (4). C'est ce qu'admet aussi l'arrêt de la cour d'appel du Tessin du 22 août 1889, affaire Togni, déjà plusieurs fois cité. Mais cet avis est loin de prévaloir.

(1) Asser, p. 35; Brocher, *Droit intern. privé*, t. I, p. 153, 154; Weiss, p. 554; Despagnet, p. 29.

(2) P. 555; cette présomption est admise comme règle en pareil cas par les tribunaux : Rennes, 6 avril 1835, s. 36, 2. 55; Anvers, 14 novembre 1878, *Pas.*, 1879, 3, 164; 30 juillet 1887, *Journ. d'Anvers*, 1887, p. 378; Paris, 12 décembre 1864; Cour de New-York, 6 mars 1883. La présomption qui, à défaut de preuve contraire, permet de considérer la loi étrangère comme conforme à la loi nationale est admise comme règle de droit, notamment en Angleterre. J. Westlake, *Treatise on private intern. law*, 1880, p. 323.

(3) J. Westlake, *loc. cit.*, et *Journal de Clunet*, 1882, p. 23. Dans les pages suivantes, l'auteur indique les règles à suivre pour faire cette preuve en Angleterre. Toutefois, il ne faudrait pas tenir pour certain que les règles sont suivies avec une rigueur absolue même en Angleterre; ainsi, le 15 février 1889, la cour d'appel de Londres, Concha c. Marietta, *Clunet*, 1889, p. 476, après avoir admis que devant les tribunaux d'Angleterre, toute existence d'une loi étrangère constituait une constatation de fait qui devait être établie par les témoignages d'hommes versés dans la connaissance de cette loi, ajoutait, contrairement aux prétentions de l'une des parties, que néanmoins, les tribunaux ont le droit de rechercher, malgré les *affidavit* qui leur sont présentés, le sens exact de cette loi, soit d'après les décisions rendues par les tribunaux étrangers, soit d'après l'opinion des jurisconsultes, en examinant eux-mêmes les textes invoqués au procès. Pour les modes de preuve de la loi étrangère aux États-Unis, voy. F. Wharton, *A treatise of the conflict of law*, 1879, § 771.

(4) *Clunet*, 1885, p. 202.

Des conventions ont été conclues entre divers États pour faciliter l'échange des documents officiels et autres publications de même nature.

Citons la convention du 15 mars 1886, entre la Belgique, le Brésil, l'Espagne, les États-Unis de l'Amérique du Nord, l'Italie, le Portugal, la Serbie et la Suisse.

Le 7 mai 1889, la République orientale de l'Uruguay y a adhéré. Une autre adhésion a été donnée par la République Argentine, le 24 juillet 1889.

Une convention de même nature a été conclue entre le Pérou et l'Équateur, les 9-10 août 1880.

En France, les documents législatifs étrangers sont recueillis et centralisés au ministère de la justice par les soins d'un comité spécial.

La Société de législation comparée, en dehors de ses importants travaux sur les législations étrangères et de son bulletin mensuel, publie fort régulièrement un annuaire où sont colligées et reproduites dans la traduction française les lois étrangères présentant quelque intérêt. Cette société a donné un très utile concours pour les traductions des codes étrangers publiés dans ces derniers temps.

De son côté, l'Institut de droit international, groupant dans son sein les représentants des diverses nationalités, s'efforce de constituer pratiquement un droit international en harmonie avec les besoins des États modernes, devant améliorer et faciliter les rapports internationaux publics et privés, et faire disparaître les conflits entre les diverses législations.

Ce serait bien le cas de reproduire ici les résolutions adoptées par l'Institut, dans sa session de Hambourg en 1891, sur le rapport de M. Pierantoni, l'un de ses membres, concernant les moyens à proposer aux gouvernements en vue d'assurer la preuve des ois étrangères devant les tribunaux. Mais ce document se trouvant déjà inséré dans le tome XXII, 1891, p. 525 et 526, de la *Revue de Droit international*, nous n'avons qu'à y renvoyer.

IV

Voilà une route assez longuement parcourue pour arriver sur le terrain où j'ai indiqué que je voulais me placer, et de plus, la voie suivie fait mal pressentir ce que nous allons constater à ce point d'arrêt. En effet, comme conséquence de l'étude que nous venons de faire, je devrais,

ce semble, poser en tête des observations qui vont suivre que la violation de la loi étrangère, toutes les fois que cette loi doit être appliquée et respectée, devra être réprimée par les mêmes recours que la loi nationale à laquelle elle se substitue, et, par suite, par voie de recours en cassation; alors qu'il faut reconnaître que c'est précisément la règle inverse qui a été adoptée par les cours de cassation établies en France et à l'étranger, dans les pays où la même organisation judiciaire existe.

Les uns disent : La violation d'une loi étrangère ne constitue qu'un mal jugé; les autres, comme nous l'avons déjà fait remarquer, soutiennent que les questions relatives aux prescriptions et au sens des lois étrangères ne doivent être, pour la cour de cassation, que des questions de fait, que les juridictions inférieures résolvent comme bon leur semble, et sans qu'aucun droit de contrôle appartienne à la cour suprême. On ajoute que cette cour n'a d'ailleurs été instituée que pour maintenir l'unité dans l'interprétation des lois nationales; elle dépasserait le but de sa création et dénaturerait son caractère légal, si elle cherchait à s'occuper de l'interprétation des lois étrangères.

Et par suite on voit affirmer qu'en principe tout au moins, la violation de la loi étrangère ne peut légitimer un pourvoi et donner lieu à une cassation. C'est ce que s'accordent à proclamer soit la jurisprudence française (1), soit la jurisprudence étrangère (2) et la doc-

(1) C. cass. fr., 13 août 1816, S. 16, 1, 343; 16 juin 1829, S. 29, 1, 261; 25 septembre 1829, S. 30, 1, 151; 1er février 1833; 17 juillet 1833, S. 33, 1, 663; 14 novembre 1833; 28 mars 1836, S. 36, 1, 747; 24 avril 1836, D. *Rép.*, v° *Cassation*, n° 1467, S. 36, 1, 749; 6 février 1843; 9 novembre 1846, S. 47, 1, 55, D. 46, 1, 337; 15 avril 1861, S. 61, 1, 721, D. 61, 1, 420; 15 juin 1863, S. 63, 1, 281, D. 63, 1, 313; 25 mai 1868, S. 68, 1, 365; 9 novembre 1868, D. *Rép.*, *Suppl.*, v° *Cass.*, p. 223, S. 69, 1, 122; 4 juin 1872, D. 73, 5, 62; 12 novembre 1872, D. 74, 1, 168; 18 février 1874, D. 74, 1, 255; 23 février 1874, S. 74, 1, 145, D. *Rép.*, *Suppl.*, v° *Cass.*, n° 294; 31 mars 1875, Ch. de fer P.-L.-M. c. Boutin; 18 juillet 1876, D. 76, 1, 498; 28 juin 1881, S. 81, 1, 409; 29 avril 1885, D. 85, 1, 225; 11 novembre 1885, S. 89, 1, 69; 6 février 1890, *Pand. fr.*, 90, 5, 41. J'ai eu l'occasion de constater l'état de cette jurisprudence dans le rapport qui a précédé l'arrêt de la c. de cass. du 28 mai 1881, à l'occasion de l'abordage entre le navire anglais *City of Meka* et le navire portugais *Insulano*. *Clunet*, 1882, p. 166 et 174.

(2) Belgique : C. cass. belge, 11 mai 1855, *Pas.*, 55, 1, 261; 9 mars 1882, S 82, 4, 17, D. *Rép. Suppl.*, v° *Cass*, n° 294; 12 avril 1888, *Pas.*, 88, 1, 186; 30 avril 1889, *Pand. belges*, 89, 1482; 16 mai 1889, *Journ. des trib.*, 26 mai; 23 mai 1889, *Journ. des trib.*, 16 juin; 26 février 1890, *Revue de Dr. intern.* de VINCENT, 1890-91, 1, 28; 4 juin 1891, même recueil, 1892, 1, 59. La doctrine s'accorde à reconnaître que, à ce

trine (1). Le nombre des dissidents même de nos jours est encore très borné (2). Cependant, les hésitations se produisent et les partisans les plus résolus du principe admettent des exceptions et en laissent se multiplier le nombre.

Notons ici que par loi étrangère, en cette matière, il faut entendre non seulement les lois proprement dites, et spécialement les codes étrangers (3), mais encore tous règlements officiels en vigueur dans le pays et que les juges locaux devraient prendre obligatoirement pour règle de leurs décisions.

Par exemple, les tarifs des transports par chemins de fer dûment homologués par l'autorité compétente du pays et dont l'application serait reconnue obligatoire (4);

Les ordonnances rendues par le pouvoir exécutif en vertu de ses droits constitutionnels (5),

sujet, la jurisprudence belge est la même que la jurisprudence française. LAURENT, t. II, n° 283, p. 516; LABBÉ, dans *Clunet*, 1885, p. 15; COLIN, dans *Clunet*, 1890, p. 406 et 794; WEISS et LUCAS, *Pand. fr.*, 90, 5, 41. — Luxembourg : C. cass. du Luxembourg, 12 juin 1888, *Revue* VINCENT, 1890-91, 1, 83. — Pays-Bas : Haute cour, 21 avril 1876, S.-J. HINGST, *Revue de Dr. intern.*, t. XIII, p. 401; C. cass., 29 janvier 1886, *Weekblad van het recht*, n° 5267, *Clunet*, 1888, p. 565. — Suisse : Trib. fédéral, 8 juin 1889, *Journ. des trib.*, 1888, p. 415. — Allemagne: C. proc. civ., art. 511; *Reichsgericht*, 26 septembre 1883, *Clunet*, 1886, p. 606; Trib. de cass. bavarois, 2 novembre 1889, *Scuttert's Archiv.*, t. XLVI, n° 71, *Clunet*, 1891, p. 250. — Angleterre : Cour d'appel Londres, 15 février 1889, *Clunet*, 1889, p. 876.

(1) PARDESSUS, *Droit comm.*, t. VI; VALETTE, sur Proudhon, *De l'état des personnes*, t. I, n° 79; HELLO, v. 43, 1, 217; GAND, p. 149; FŒLIX, t. I, n° 18, p. 34; LAURENT, t. II, n° 273 et suiv.; toutefois, voir t. II, n° 280, p. 511; AUBRY et RAU, t. I, p. 99; BOITARD, COLMET-D'AYE et GLASSON, *Procédure*, 14e édit., t. II, n° 767, p. 152; LYON-CAEN, *Notes sur l'arrêt de cass. du 28 février* 1881, s. 81, 1, 409; DALLOZ, *Rép.*, v° *Cass.*, n° 1427, et *Suppl.*, n° 293; DESPAGNET, n° 25; BROCHER, t. I, p. 155; ASSER et RIVIER, p. 37; GARÇONNET, *Proc. civ.*, t. II, p. 154; le conseiller Ballot-Baupré, dans son rapport sur l'affaire Fontaine c. Mines de Czeladz, jugée par la c. de cass. fr. le 21 novembre 1888; PRADIER-FODÉRÉ, t. III, p. 561, n° 1611; GAND, *C. des étr.*, p. 168, n° 226.

(2) WEISS, p. 156 et notes sur l'arrêt de la c. de cass. du 26 février 1890, *Pand. fr.*, 90, 5, 41; COLIN, *Clunet*, 1890, p. 406 et suiv., 794 et suiv., auxquels nous tentons d'ajouter, non sans hésitations et réserves, DEMANGEAT sur Fœlix, t. I, note au n° 93, p. 220, et *Journ. de Droit intern. de Clunet*, t. I, p. 12 et 13; et DE BAR, « Esquisses de droit intern. privé », *Clunet*, 1888, p. 7.

(3) C. cass. fr., 12 février 1879, S. 79, 1, 121.

(4) C. cass. fr., 18 février 1874, D. 74, 1, 255; 31 mars 1875, Ch. de fer de Lyon c. Ch. de fer de la haute Italie; 10 février 1892, Ch. de fer de Lyon c. Vincent et Laugier, à mon rapport.

(5) C. cass. fr., 9 novembre 1846, D. 46, 1, 337.

Et tout acte ayant le même caractère et la même force exécutoire, quelle que soit sa dénomination : décret, ordre, règlement, arrêté, etc. (1);

Des firmans du gouvernement égyptien (2);

Les actes de concession de l'ancien gouvernement tunisien (3).

Parfois même on pourra y joindre des coutumes et usages régulièrement constatés (4); mais cela avec la plus grande circonspection et en ne se bornant pas, pour les admettre, à de simples avis de jurisconsultes (5).

La non-application des lois romaines, à moins qu'elles n'aient reçu une consécration formelle comme loi d'État, ne pourrait donner lieu à un recours utile en cassation (6).

C'est ce que l'on admet également lorsqu'il s'agit de la violation des principes du droit des gens qui n'ont pas été consacrés par une sanction législative (7).

S'il paraît accepté en principe que la violation d'une loi étrangère ne peut être régulièrement soumise au contrôle de la cour de cassation, cette règle, je viens de le dire, est loin d'être admise et même appliquée d'une manière absolue, dans toute sa rigueur, et bien des atténuations et des exceptions y sont apportées dans la pratique. La plupart des arrêts qui la consacrent ne manquent pas, après l'avoir constatée, d'ajouter, sans que cela soit cependant nécessaire à l'occasion de l'affaire sur laquelle ils ont à statuer : « à moins que cette fausse application ne devienne la source d'une contravention à la loi nationale » ou « n'ait pour conséquence une contravention à la loi du pays » (8).

Cette formule si souvent reproduite, et le plus souvent fort inutilement, n'était pas favorablement accueillie par M. Demangeat, dans son intro-

(1) C. cass. fr., 23 février 1874, D. *Rép.*, *Suppl.*, v° *Cass.*, n° 294; 18 juillet 1876, D. 76, 1, 488.

(2) C. cass. fr., 23 février 1874, S. 74, 1, 145.

(3) C. cass. fr., 18 juillet 1876, S. 76, 1, 451.

(4) C. cass. fr., 15 avril 1851, S. 61, 1, 722; 18 mai 1886, s. 86, 1, 213.

(5) C. cass. fr., 25 mars 1873, D. 73, 1, 251.

(6) C. cass. belge, 26 novembre 1885, D. 86, 2, 274.

(7) C. cass. belge, 21 janvier 1888, *Pas.*, 48, 1, 287; un arrêt de la cour de cass. fr. du 29 mars 1809, D. *Rép.*, v° *Prises maritimes*, s'est montré moins exclusif à raison de la nature du procès sur lequel il statue.

(8) C. cass. belge, 11 mai 1855, *Pas.*, 55, 1, 261; C. cass. fr., 25 mai 1868, S. 68, 1, 365; 23 février 1874, S. 74, 1, 145; 18 juillet 1876, D. 76, 1, 498; C. cass. belge, 9 mars 1882, S. 82, 4, 17, D. *Rép.*, *Suppl.*, v° *Cass.*, n° 294; C. supér. du Luxembourg, 12 juin 1888; C. cass. belge, 16 mai 1889, *Journ. des trib.* du 26 mai; 23 mai 1889, *Journ. des trib.* du 16 juin; etc., etc.

duction au *Journal de Droit international* de Clunet (1). Quelque séduisante qu'elle puisse être par sa simplicité incontestable et son apparente netteté, elle ne me satisfait pas davantage. J'ai cherché à me rendre compte, par l'application qui avait pu en être faite, de sa véritable signification, et, probablement par ma faute, je n'y suis encore parvenu que très imparfaitement. Cela veut-il dire que lorsque, d'après nos lois, les tribunaux doivent se reporter aux dispositions des lois étrangères et qu'ils négligent de le faire, leurs arrêts doivent être cassés, comme l'a si souvent jugé la cour de cassation de France (2)? Mais en pareil cas, la cassation est prononcée non parce que la violation d'une loi étrangère entraîne la violation d'une loi française, mais parce que la loi française qui prescrit la prise en considération de la loi étrangère n'a pas été obéie. Il y a violation directe de la loi française (3), car si le juge s'était référé à la loi étrangère, conformément à ce que lui prescrivait la loi française, peu importerait qu'il eût mal compris et mal appliqué cette loi étrangère, satisfaction eût été donnée aux prescriptions de la loi française, qui n'eût pas été violée; quel que fût l'abus que le juge du fond eût pu faire de la loi étrangère, et quelque manifeste que fût l'abus, il devrait être maintenu. Résultat déplorable, dit avec raison M. Laurent, mais qui n'en est pas moins trop certain (4). De son côté, M. le professeur Colin ajoute (5) : « Cela heurte l'équité et la raison. Il est clair que violer une loi ou ne pas l'appliquer, c'est, en bon sens, absolument la même chose, et lorsque la loi française ordonne au juge d'appliquer la loi anglaise ou la loi allemande, ce juge ne peut être réputé avoir obéi après que, se référant en apparence à ces législations, il aura adopté des solutions diamétralement opposées à celles qu'elles consacrent en réalité. »

(1) 1re année, 1874, p. 12 et suiv.

(2) Voir c. cass. fr., 15 avril 1861, S. 61, 1, 722, D. 61, 1, 420; 4 juin 1872, S. 72, 1, 160; 23 février 1874, S. 74, 1, 145; 12 février 1879, S. 79, 1, 121; C. cass. belge, 9 mars 1882, D. *Rép.*, *Suppl.*, v° *Cass.*; C. cass. fr., 29 avril 1885, D. 85, 1, 225; 15 décembre 1887, *Gaz. des trib.* du 19 décembre, etc.; L. Renault, *Rev. crit.*, 1882, p. 715; Weiss, p. 556; Aubry et Rau, t. I, p. 99; Lyon-Caen, S. 81, 1, 49, note; Chenon, *Origines de la cass.*, p. 156; Ballot-Beaupré, Rapport dans l'affaire Fontaine c. Mines de Czeladz, suivi de l'arrêt de la c. de cass. fr. du 21 novembre 1888; Despagnet, n° 15, p. 32; Brocher, t. I, p. 154.

(3) C. cass. fr., 15 juillet 1811, S. 11, 1, 301; 23 février 1864, v. 64, 1, 387; 26 février 1890, *Pand. fr.*, 90, 5, 41.

(4) *Droit civ. intern.*, t. II, n° 274, p. 501.

(5) *Clunet*, 1890, p. 796.

Ce résultat se produira cependant toujours lorsqu'un contrat entre un Français et un étranger, passé en pays étranger, devra être apprécié en suivant les règles en vigueur dans ce pays. Si le juge français devant lequel la difficulté sera portée refuse de se référer à la loi du lieu où le contrat a été passé pour apprécier la convention qui lie les parties quant à sa forme et ses conditions fondamentales, il y aura violation de l'article 1134 du code civil français et lieu a recours en cassation et annulation de la décision (1); mais il suffira au juge de déclarer qu'il veut appliquer la loi étrangère en l'entendant comme bon lui semblera, pour qu'aucun recours utile en cassation ne soit possible (2).

Cela est tellement exorbitant, qu'on voit parfois, mais à de rares intervalles, la cour de cassation essayer de se soustraire à de pareilles conséquences. On cite çà et là, dans ce sens, quelques anciens arrêts, fort peu nombreux. Est-on plus heureux quant on cite l'arrêt plus récent du 12 février 1879 (3)? C'est ce dont il est permis de douter, mais ne peut-on pas être pleinement rassuré en citant l'arrêt de la chambre civile du 18 juillet 1876 (4), dont voici le texte :

« Attendu que si les arrêts des cours d'appel ne peuvent être cassés pour violation ou fausse application de lois étrangères ou d'actes faits par un souverain étranger, en vertu de la puissance publique, cette règle n'est applicable qu'autant que cette violation ou cette fausse application ne deviennent pas la source d'une contravention expresse à la loi française; attendu que dans l'espèce, l'arrêt attaqué a, contrairement *au texte du décret de concession et aux déclarations conformes du gouvernement tunisien*, admis que la concession entière a pu faire l'objet licite d'un contrat de société et que de Sancy a pu l'y apporter pour sa part; qu'il a, par suite, déclaré valables les actes de société et de cession litigieux; que, par cette solution, il a directement violé les articles du code civil susvisé (1128, 1598 et 1883). »

(1) C. cass. fr., 23 février 1864, S. 64, 1, 385.

(2) C. cass. fr., 10 février 1892, Ch. de fer Paris-Lyon c. Vincent et Laugier.

(3) S. 79, 1, 122.

(4) D. 76, 1, 498. Je ne veux pas mêler à cette étude sur le droit civil des questions touchant au droit communal, mais je crois utile de noter que, par application de l'article 5 du code d'instr. crim. fr., d'après lequel les crimes et délits commis par des Français à l'étranger ne sont punissables que si l'infraction est punie par la loi du pays où elle a été commise, les juges français sont tenus d'examiner, le cas échéant, si le fait reproché au prévenu est puni par la loi française et par la loi étrangère. Et la chambre criminelle de la cour de cassation admet que l'appréciation que fait de la loi étrangère le juge du fond est soumise à son contrôle.

Il est évident que, dans cette affaire, la cour de cassation a cassé parce que la cour d'appel avait méconnu le texte et la portée de l'acte du gouvernement étranger, et a, partant, refusé à cette cour le droit de l'apprécier souverainement et sans contrôle (1).

D'un autre côté, il a été jugé que la violation de la loi étrangère ne pouvait être invoquée devant la cour de cassation, alors même que, la loi étrangère étant identique à la loi nationale, le juge national était appelé à vérifier si la loi étrangère avait été bien appliquée par le tribunal étranger dont il avait à rendre la sentence exécutoire après revision (2). A l'occasion de cette difficulté, M. l'avocat général Reverchon disait, dans une autre affaire : « Le législateur étranger qui s'approprie une loi française fait de celle-ci, en ce qui le concerne, la loi étrangère, et lorsque le juge, même français, appelé à appliquer la loi étrangère se trompe sur le sens de la loi française devenue accidentellement étrangère, il ne fait que violer ou faussement appliquer une loi étrangère (3). » Toutefois, dans le cas où les textes de lois françaises et étrangères sont les mêmes et que les articles portent les mêmes numéros dans les deux textes, on ne pourrait faire rejeter le pourvoi comme portant sur la violation de la loi étrangère par cela seul que ce pourvoi, se bornant à indiquer les articles violés, n'aurait pas précisé qu'ils appartiennent à la loi française, et non à la loi étrangère (4).

On a essayé de soutenir que lorsque la loi nationale rend obligatoire l'application de la loi étrangère, ce qui se présente bien des fois comme je l'ai précédemment indiqué, la loi étrangère devait être considérée comme faisant, quant à ce, partie de la législation nationale. Par suite, sa violation devrait être soumise au contrôle de la cour de cassation (5). Cette opinion se fonde sur un motif assez saisissant. Si le juge français, dit-on, est tenu par la loi française d'appliquer la loi étrangère, il est forcément tenu d'en faire une juste application, à moins de violer la loi française elle-même. Je disais tantôt que la cour de cassation française résiste à s'associer à ce tempérament à apporter à la règle absolue de l'absence du droit de revision de l'application des lois étrangères. Cepen-

(1) Voir encore c. cass. fr., Adm. des domaines c. Detch, 24 juin 1878, D. 79, 1, 56.

(2) C. cass. belge, 9 mars 1871, *Belg. jud.*, 1871, p. 532.

(3) SIREY, 74, 1, 149.

(4) C. cass. fr., 12 février 1879, S. 79, 1, 121.

(5) PRADIER-FODÉRÉ, t. III, p. 562, n° 1611; C. cass. belge, 21 janvier 1868, *Pas.*, 48, 1, 287.

dant, on essaye de trouver des tendances à y arriver dans certaines décisions et chez divers auteurs (1). Il y a un arrêt de la cour de Florence très formel dans ce sens (2). On y lit : « Attendu que cette exception (incompétence de la cour de cassation pour contrôler l'interprétation d'une loi étrangère) justement soulevée dans la généralité des cas, perd toute sa force en présence d'une disposition expresse de notre législation prescrivant l'application des lois étrangères; car, par cette disposition même, l'application des lois étrangères devient égale à celle des lois du royaume, et par suite, leur violation par les juges donne ouverture à tous les recours légaux que notre code de procédure accorde pour la réformation des sentences... »

Dès qu'on adopte la règle que les violations de la loi étrangère ne peuvent être soumises aux cours de cassation, je ne crois pas qu'on puisse s'y soustraire en se plaçant à ce point de vue, qu'on veut faire considérer comme exceptionnel, parce que je ne vois pas sur quelles bases légales on peut se fonder pour établir une distinction entre les cas d'application volontaire, libre et arbitraire des lois étrangères par les juges nationaux et ceux où cette application est obligatoire comme imposée par la loi nationale. De deux choses l'une, ou la loi nationale du juge lui prescrit formellement ou implicitement d'appliquer la loi étrangère, ou elle ne le lui prescrit pas. Dans le premier cas, il viole sa loi en ne se référant pas à la loi étrangère. Dans le second, il viole également sa loi en se référant à une loi qui n'était pas applicable.

Mais alors, autant vaudrait-il dire que dans tous les cas, il y aura lieu à pourvoi. En effet, ou le juge se référera à la loi étrangère régulièrement pour vider un litige, par soumission à sa loi nationale, et alors il y aura lieu à revision par la cour de cassation; ou il appliquera cette loi étrangère sans y être autorisé par sa loi, et il y aura également lieu à revision; et que devient alors la règle, que l'on pose comme générale, que le pourvoi en cassation n'est pas ouvert pour réprimer une violation de la loi étrangère?

Sans doute, il est des cas où, d'après une jurisprudence critiquée

(1) C. cass. fr., 1er février 1813, S. 13, 1, 113; C. cass. belge, 25 février 1839, *Pas.*, 39, 1, 20; C. cass. fr., 18 juillet 1876, S. 76, 1, 451, 24 juin 1878, S. 78, 1, 429, 22 février 1882, S. 82, 1, 393; LAURENT, *Droit intern.*, t. II, n° 273, p. 499; LYON-CAEN, notes dans Sirey, 81, 1, 409; L. RENAULT, *Revue crit.*, 1882, p. 715; DEMANGEAT sur Fœlix, t. I, n° 93, p. 220, note.

(2) C. cass. Florence, 25 avril 1881, *Monit. dei trib.*, 1881, p. 601, D. *Rép.*, *Suppl.*, v° *Cass.*, n° 297.

mais constante, le juge pourra se refuser à dire droit dans des affaires que des étrangers ne devraient point lui soumettre. Mais lorsque sa compétence sera admise, comment est-il possible de soutenir qu'il jugera l'affaire à son gré, en la soumettant à l'application de la loi étrangère, que, à son gré, il déterminera d'après cette loi l'état civil de famille d'un étranger, qu'il réglera à son gré, d'après cette même loi, la valeur et la portée ou la régularité en la forme des actes reçus à l'étranger ?

On a admis assez généralement qu'un pourvoi pouvait être régulièrement formé pour violation de la loi étrangère lorsqu'elle avait été appliquée en exécution d'un traité international (1). Cela serait fort désirable, puisque ce serait un moyen de faire prévaloir les principes de justice, en permettant de reviser les erreurs qui pourraient se glisser dans des décisions judiciaires ; et à ce point de vue, je ne saurais regretter de voir se confirmer cet avis. Mais pourquoi contester alors l'exercice de ce droit de revision lorsque c'est la loi nationale qui a prescrit l'observation de la loi étrangère? Pourquoi les garanties d'une bonne administration de la justice ne seraient-elles pas les mêmes suivant que la loi étrangère doit être appliquée en vertu de la loi nationale ou d'un traité, alors que, d'après les constitutions, certains traités peuvent être conclus sans la sanction du pouvoir législatif (2)?

Ces moyens détournés pour placer sous le contrôle des cours de cassation les violations des lois étrangères témoignent du vice du principe contraire qui a été adopté.

Lorsqu'un pays a été annexé à un État préexistant, la fausse application que feraient les juges du fait d'une loi de ce pays applicable après l'annexion et à raison des conditions dans lesquelles elle aurait été accomplie, au litige porté devant eux, donnerait lieu à l'exercice du contrôle de la cour de cassation (3). Le respect de la loi ancienne d'un pays

(1) C. cass. fr., 7 fruct. an IV, S. 1, 1, 92; 21 brum. an XIII, S. 13, 1, 121; 18 février 1809, S. 7, 1, 26; 15 juillet 1811, S. 11, 1, 301; 1er février 1813, S. 13, 1, 113; C. cass. Florence, 25 avril 1881, déjà cité; FŒLIX, t. I, p. 34, n° 18; LAURENT, *Droit intern.*, t. II, p. 509, n° 279; DESPAGNET, p. 32, n° 25; PRADIER-FODÉRÉ, t. III, p. 562, n° 1611 ; aux pages 547 et suiv., n° 1600 et suiv., il indique divers traités dans lesquels ont été insérées des dispositions relatives à cet objet. LAURENT, t. I, p. 81, n° 36, et A. BARD, *Précis de dr. intern.*, 1883, p. 10 en signale l'importance ; GAND, *Code des étr.*, p. 145, n° 221.

(2) Voyez, pour la France, article 8 de la loi du 16 juillet 1875. Par exemple, ceux qui régleraient des compétences à raison de contrats souscrits dans l'un des pays et exécutoires dans l'autre.

(3) C. cass. fr., 22 janvier 1883, S. 84, 1, 25.

annexé s'impose d'ailleurs, dans tous les cas, d'office aux tribunaux, lorsqu'il s'agit de faits accomplis et d'intérêts nés avant l'annexion (1).

Dans bien des circonstances, la France, en prenant possession de territoires sis en Afrique, en Asie et dans l'Océanie, a garanti aux habitants placés sous sa domination la conservation et le respect de lois personnelles, en harmonie avec leurs mœurs, leurs anciennes institutions, leurs croyances et pratiques religieuses. Sur ces territoires aujourd'hui occupés par la France, les lois locales primitives ainsi conservées et sanctionnées sont devenues de véritables lois territoriales, que les diverses juridictions doivent respecter, le cas échéant, à moins de violer les lois nationales régissant les habitants en dehors de ces réserves. « La loi étrangère, dans ce cas, dit M. le conseiller Babinet, est une loi française dont les intéressés ont le droit d'exiger le respect par tous les tribunaux et dont l'inobservation entraînerait la cassation (2). »

Cela a été jugé sans opposition sérieuse à l'occasion de l'application de la loi mosaïque aux israélites algériens (3), de la loi musulmane et de certaines coutumes locales, pour les musulmans de l'Algérie (4), des lois et coutumes des diverses castes dans les établissements français de l'Inde (5).

V

S'il est une règle certaine et qui n'a pas besoin, pour être justifiée, d'être accompagnée de citations d'autorités empruntées à la jurisprudence ou à la doctrine, c'est qu'on ne peut produire utilement devant la cour de cassation des moyens nouveaux, c'est-à-dire qui n'ont pas été proposés devant le juge du fond, à moins que, tenant à l'ordre public, ils ne soient

(1) C. cass. fr., 16 mars 1880, S. 82, 1, 174.

(2) Rapport dans l'affaire jugée le 22 janvier 1883 par la c. de cass. fr., S. 84, 1, 25. Voir, dans le même sens, D. *Rép.*, *Suppl.*, v° *Cass*, n° 294 ; Conclusions de M. l'avocat général Petiton, aff. Mavoulaoumallé c. Agarandou-Marécar, c. cass., 26 décembre 1881, S. 82, 1, 265.

(3) C. cass. fr., 8 août 1864, D. 64, 1, 475 ; 29 mai 1865, D. 65, 1, 482 ; 14 mars 1877, D. 77, 1, 385 ; 12 novembre 1878, S. 79, 1, 107 ; 4 août 1879, S. 80, 1, 174.

(4) C. cass. fr., 16 juillet 1888, *Pand. fr.*, 88, 1, 496, etc., etc. Pour la Tunisie, c. cass. fr., 20 avril 1891, D. 91, 1, 273.

(5) C. cass. fr., 6 juin 1866, D. 66, 1, 295 ; 5 avril 1876, S. 77, 1, 75, D. 77, 1, 247 ; 2 janvier 1878, S. 78, 1, 314.

Citons encore, pour l'application du droit musulman dans l'Algérie ou l'Inde, c. cass. fr., 8 décembre 1868, D. 69, 1, 417 ; 25 mars 1873, D. 73, 1, 252 ; 26 décembre 1881, D. 82, 1, 149

présentés seulement en droit et ne soient pas mélangés à la fois de fait et de droit. Si le moyen tiré de la violation d'une loi étrangère implique l'appréciation d'une simple question de fait, il ne pourra pas être porté pour la première fois devant cette cour (1). Dans le cas où la loi étrangère n'a pas été appliquée en contravention à la loi française, il semble que ce sera une pure violation de droit, que la cour sera appelée à apprécier. Cependant, elle a repoussé ce moyen, alors qu'il n'avait pas été porté devant le juge du fait (2). D'ailleurs, le plus souvent, l'appréciation d'un pareil moyen en droit devra être accompagnée de constatations de fait pour pouvoir être défendue, et lorsque ces faits n'auront pas été constatés par le juge du fond, ils ne pourront être établis devant la cour suprême (3).

VI

L'examen auquel je viens de me livrer des questions que soulève l'exercice du recours en cassation pour violation des lois étrangères, et les constatations qui l'accompagnent, sont loin de satisfaire aux conditions d'une bonne administration de la justice.

Lorsqu'un fait a été attesté par les juges du fond devant les magistrats de la cour suprême, appelés à vérifier uniquement si le droit a été justement appliqué dans les circonstances ainsi souverainement constatées, on comprend que le juge, eût-il des doutes et des incertitudes qu'il ne peut éclaircir, accepte sans regret les constatations de fait arrêtées par un juge auquel tous les moyens d'instruction et de preuve les plus complets ont été fournis. Mais lorsqu'un jugement ou un arrêt auront appliqué faussement une loi étrangère en violant des textes qui sont sous les yeux de la cour suprême, comme ils ont été sous ceux des juges du fond, ou en appliquant des dispositions de lois abrogées; lorsque l'erreur sera évidente, non contestée et résultera des productions faites; que la cour suprême soit contrainte de ne pas relever les textes qui sont sous ses yeux, de tenir comme vrai ce qu'elle constate être faux; qu'elle soit forcée de consacrer une illégalité dont elle a conscience, cela me paraît plus que regrettable, car cela ne devrait pas être possible.

(1) C. cass. fr., 9 novembre 1868, S. 69, 1, 122; 6 janvier 1869, S. 69, 1, 52; 15 juillet 1889, S. 89, 1, 412.

(2) C. cass. fr., 23 janvier 1878, D. 78, 1, 369; 26 décembre 1888, D. 89, 1, 183, *Pand. fr.*, 89, 1, 616; C. cass. Turin, 13 janvier 1891, Bernheim c. Otto Raaz.

(3) C. cass. fr, 6 janvier 1869, D. 69, 1, 225; 15 juin 1889, S. 89, 1, 412.

Si c'est en se mettant en opposition formelle avec tous les principes de justice et d'équité que l'on soutient une thèse qui conduit à de pareilles conséquences, je ne crois pas qu'il soit possible de maintenir les fictions au moyen desquelles on essaye de l'appuyer et de la défendre.

Dans l'exposé qui précède, j'ai rencontré maints auteurs et un grand nombre de tribunaux, à tous les degrés, proclamant, dans un concert qui trouve peu de voix discordantes, que le juge du fond, en appliquant une loi étrangère, ne fait que constater un fait qu'il a le droit d'établir souverainement. C'est recourir à un mensonge pour couvrir une irrégularité, et le motif sur lequel la thèse s'appuie ne vaut pas mieux que la thèse elle-même.

Pourquoi le juge qui doit appliquer une loi étrangère ne se livre-t-il pas à l'examen et à l'appréciation d'un fait? Parce que ce n'est pas une question de fait, mais une question de droit qui lui est soumise. Il aura à faire l'application non du droit national, mais du droit étranger. Qu'importe? la nature de l'opération ne sera-t-elle pas la même? Ce sera toujours une question de droit, et non une question de fait. Aussi, si la thèse que nous combattons a de nombreux adhérents, elle a déjà paru inacceptable à d'autres dont les noms font autorité.

Dans les conclusions que M. Pierantoni demandait à l'Institut de droit international de sanctionner dans sa session de 1885, il proposait qu'il fût déclaré avant tout que la preuve de la portée des lois étrangères ne pût être considérée comme une question de fait à résoudre (1).

M. de Bar (2) dit que les lois étrangères dont les lois nationales autorisent l'application doivent être considérées par le juge, non comme un simple fait, mais comme de véritables règles de droit.

Asser et Rivier (3) n'approuvent pas que la preuve d'une loi étrangère soit produite comme s'il s'agissait d'un fait. Ce n'est pas un fait, disent-ils, et on doit rechercher ce que porte la loi étrangère, comme on rechercherait ce que porte la loi nationale.

Laurent (4) est d'avis que lorsque la loi étrangère est rendue obligatoire par la loi nationale, elle doit être appliquée dans les mêmes conditions que cette loi.

(1) Ces propositions ont été transformées en résolutions par l'Institut de droit international dans sa session de Hambourg 1891. *Rev. de Droit int.*, t. XXIII, 1891, p. 525.

(2) « Esquisse de droit intern. », *Clunet*, 1888, p. 7.

(3) *Éléments de dr. intern. privé*, p. 36.

(4) *Droit intern.*, t. II, p. 473 et suiv.

VII

La conséquence à tirer des observations qui précèdent serait que lorsque les cours ou tribunaux auront eu à appliquer la loi étrangère, les pourvois contre les violations de cette loi devraient être portés devant les cours de cassation, qui devraient casser toutes les décisions qu'elles reconnaîtraient avoir été rendues en violation de cette loi. C'est là où conduit une logique rigoureuse ([1]).

Je préférerais de beaucoup ce système à celui aujourd'hui en faveur, qui refuse aux cours de cassation un droit de contrôle sur l'application que font les tribunaux des lois étrangères. Il est plus vrai, car il appelle violation de la loi ce qui est une violation de la loi et qu'on déguise sous le nom d'erreur de fait; il satisfait aux notions les plus élémentaires de justice, que l'autre sacrifie.

Et cependant, en l'état des idées reçues et de la pratique qui les a sanctionnées, je n'ose aller aussi loin; mais je voudrais que l'on fît tout au moins un pas en avant, parce que les relations internationales ne sont plus aujourd'hui ce qu'elles étaient autrefois; elles se sont multipliées et elles ont besoin d'être plus sûres, plus certaines, d'avoir des règles plus fixes, des garanties plus complètes. Et qu'on ne me dise pas qu'à ce point de vue je puis émettre des vœux, m'adresser à ceux qui peuvent provoquer des changements dans la législation. De législation spéciale sur la matière, il n'y en a pas; donc, il n'y a pas de changements à y apporter; la pratique et la jurisprudence ont adopté des solutions que rien ne justifie suffisamment en droit, aujourd'hui que les résultats fâcheux de ces choix se multiplient et s'accentuent. Pourquoi ne pas les modifier en les mettant en harmonie avec les principes dont l'application peut assurer une meilleure administration de la justice?

J'ai vivement insisté pour qu'on ne confondît pas dans cette matière le droit avec le fait; mais je crois qu'il est juste de reconnaître qu'il y a également une distinction à faire, dans le droit, entre la loi nationale et les lois étrangères, alors même que les juges doivent appliquer ces dernières. Cette distinction, elle résulte de la nature même des choses, elle résulte des conditions particulières où se trouve le juge appelé à appliquer la loi de son pays ou la loi du dehors. Quoi qu'on puisse dire, ce sont là des réalités qu'il est impossible de méconnaître, et il me paraît difficile

de soumettre à un régime complètement identique deux situations évidemment différentes, et sans plus tarder, voici où j'arriverai :

Je me refuse à considérer l'application de la loi étrangère dans les cas prévus par nos tribunaux comme une simple question de fait; mais je n'ose considérer la violation d'une loi étrangère à l'occasion d'un pourvoi en cassation comme le serait la violation de la loi nationale; j'y verrai seulement une violation de la loi propre et spéciale des parties et je leur ouvrirai à ce titre l'exercice d'un droit de recours en cassation, toutes les fois que ce recours serait fondé sur la violation du lien spécial qui les régit.

Je m'explique : aux termes de l'article 1134 du code civil français, qui n'a fait que consacrer une règle générale de droit, les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites. Eh bien, lorsque le litige porté devant les tribunaux sera régi par la loi étrangère, cette loi devra être tenue devant les tribunaux comme la loi que les parties se sont faite dans leurs conventions, qu'elles ont acceptée implicitement pour le règlement de leurs droits et de leurs obligations.

Il n'y a rien là qui ne puisse se concilier avec toutes les règles de droit, les principes généraux et les conditions d'administration de la justice.

Me dira-t-on que je considère comme un pacte volontaire et privé une règle générale, obligatoire? Mais cette législation étrangère, inapplicable en principe dans le pays et dont on excipe exceptionnellement devant les tribunaux, ne devient la règle à suivre que fortuitement et à raison de la situation anormale des personnes en cause. Soumises, par les institutions de chaque État, aux lois nationales des juges auxquels elles s'adressent, elles réclament que d'autres lois leur soient appliquées à raison de circonstances particulières qui leur sont propres ou qui tiennent à la nature du contrat qu'elles ont formé. Pour elles, dans le procès qu'il s'agit de juger, la loi étrangère, c'est une loi d'exception, une loi propre et personnelle, accidentellement applicable à cause de la qualité des plaideurs ou de la nature de la contestation. C'est la loi spéciale du litige et de ceux entre lesquels il s'agite et à raison de leur qualité. Qu'on ne m'objecte pas que, si je considère la loi étrangère comme une simple règle adoptée par des contractants, ou applicable à une classe exceptionnelle d'intéressés, je les placerai dans les mêmes conditions que s'ils se trouvaient dans le cas où il ne se présenterait

qu'une simple difficulté de fait à résoudre, n'ouvrant pas la voie du recours en cassation. Certainement, les juges du fond apprécient et constatent, souverainement et sans recours possible, les faits dans chaque instance, et de plus, il leur est laissé une certaine latitude pour apprécier les actes que leur soumettent les plaideurs et sur lesquels ils prétendent établir leurs droits. En pareil cas, les tribunaux ont un droit d'interprétation incontestable pour déterminer la portée des clauses dont le sens est douteux et controversé (1); mais leur pouvoir est loin d'être ici aussi étendu et surtout aussi absolu que lorsqu'il s'agit de statuer sur une simple question de fait. Dès que les actes, les titres, les écrits, en un mot, dès que les documents sur lesquels a roulé la discussion sont présentés à la cour de cassation, elle a le droit de les examiner elle-même et de s'assurer si, comme on le prétendrait, au lieu de se conformer à la volonté clairement exprimée dans ces actes, de les appliquer avec leur véritable portée et leur juste signification, les juges du fond ne les ont pas inexactement compris, appliqués d'une manière arbitraire, erronée, en les dénaturant, et n'ont pas violé ainsi la loi des parties (2). On comprend combien est sérieux le contrôle de la cour de cassation dans ces conditions, et combien il serait utile, pour prévenir la consécration des erreurs et des illégalités, qu'on plaçât les dispositions des lois étrangères sous ce même régime.

Cette assimilation me paraît d'autant plus légale, en dehors de la consécration de l'acte de justice qu'elle assure et qui la défend, que, en principe, les actes judiciaires qui font partie intégrante des jugements et arrêts, et tous actes dont les termes y sont constatés tombent sous le

(1) Il est impossible de ne pas reconnaitre que cela est constant en jurisprudence ; j'ai sous les yeux une longue série d'arrêts de la c. de cass. de Fr. rendus dans ce sens ; je ne cite parmi les plus récents que ceux des 3 décembre 1889, D. 91, 1, 7 ; 5 février 1890, D. 91, 5, 50; 30 avril 1890, D. 91, 1, 367; 20 octobre 1890, D. 91, 1, 291 ; 22 octobre 1890, D. 91, 1, 101 ; 6 janvier 1891, D. 91, 1, 291.

(2) C. cass. fr., 25 mai 1868, S. 69, 1, 277; 15 avril 1872, D. 72, 1, 176; 22 juillet 1872, D. 73, 1, 111; S. 73, 1, 299; 18 décembre 1872, D. 73, 1, 229; 5 août 1873, D. 74, 1, 65; 28 avril 1874, D. 74, 1, 304; 10 mai 1875, D. 75, 1, 198; 15 juillet 1875, D. 76, 1, 232; 6 mars 1876, D. 76, 1, 193; 11 juin 1876, 77, 1, 176; 23 février 1885, S. 86, 1, 414; 3 février 1886, D. 86, 1, 469; 23 mars 1886, D. 86, 5, 43; 1er juillet 1886, D. 87, 1, 217; 14 décembre 1886, S. 88, 1, 63; 29 février 1888, S. 89, 1, 150; 28 mars 1888, S. 91, 1, 294; 24 décembre 1888, S. 89, 1, 119; 26 décembre 1888, S. 87, 1, 119; 15 mai 1889, S. 90, 1, 308; 5 février 1891, S. 91, 1, 107; 16 mars 1891, S. 92, 1, 11; 10 novembre 1891, S. 91, 1, 512; 24 novembre 1891, S. 92, 1, 25; 23 février 1892, *Gaz. des trib.*, 2 mars.

contrôle de la cour de cassation [1]. Pourquoi les textes de lois étrangères qui sont invoquées en même temps que ces pièces et qui s'y trouvent joints échapperaient-ils à l'application de cette règle ?

La consécration de ce système présenterait ces avantages, qu'il s'appuie sur une base juridique, que son application assure une bonne administration de la justice, permet le redressement des erreurs qui peuvent se glisser dans certaines décisions, et que sa mise en pratique et ses conséquences ne sont point à expérimenter, puisqu'elles sont déjà depuis longtemps fixées. On sait, en effet, comment doivent être intentés et suivis les pourvois qui se fondent sur des contraventions à la loi établie par les parties elles-mêmes pour déterminer leurs droits et leurs obligations, les justifications qu'elles doivent produire; les fins de non-recevoir qui pourront résulter du défaut ou de l'insuffisance de ces productions, les compléments qui peuvent y être joints.

Ces revendications, que je sache, n'ont pas été produites avec l'insistance, les développements et les justifications que j'ai cru devoir présenter à leur appui; mais je dois ajouter, pour rendre à mes devanciers ce qui leur appartient et pour ne pas les considérer comme isolées et manquant d'appui, qu'elles se sont déjà produites au moins en germe.

Mon excellent et si digne collègue, M. Demangeat, dans ses notes sur l'ouvrage de Fœlix, a dit: « La question soumise au tribunal étant de celles qui dépendent du statut personnel et la partie de nationalité étrangère produisant le texte de la loi en vigueur dans son pays, ou au lieu de son domicile, le jugement rendu contrairement à cette loi devrait être cassé, car il irait contre la volonté du législateur français, manifestée notamment dans l'article 3 du code civil et dans la discussion qui en a précédé le vote. Il faut le décider ainsi par analogie à ce qu'on décide lorsqu'un tribunal, en interprétant une convention, a méconnu l'intention véritable des parties contractantes. Or, la cour de cassation a plusieurs fois cassé des arrêts pour n'avoir pas interprété convenablement les dispositions contenues dans les actes que l'on produisait devant elle. » Voyez notamment l'arrêt de cassation du 4 juin 1849, S. 49, 1, 487. Au lieu de : « a méconnu l'intention des parties », je préférerais lire : « a méconnu ou dénaturé la loi des parties ».

[1] Notes sous l'arrêt de la c. de cass. de Fr. du 31 mars 1856 dans D. 56, 1, 154. Dans le même sens, c. cass. fr., 18 mars 1865, D. 45, 1, 200; 14 avril 1866, D. 66, 1, 159; 15 juin 1868, D. 69, 1, 433; 22 mars 1870, D. 71, 1, 141; D., *Rép.*, v° *Cass*, n° 1590, rappelle cette règle et cite divers arrêts à l'appui.

LE CONGRÈS JURIDIQUE DE FLORENCE ET LA QUESTION DU DIVORCE

PAR

M. LOUIS OLIVI,

professeur à l'université de Modène,
associé de l'Institut de droit international.

Le mois de septembre dernier a vu se réunir à Florence le troisième congrès juridique italien, auquel plusieurs magistrats, professeurs de droit, avocats, docteurs en droit, ont pris part. Parmi les questions soumises aux discussions des membres du congrès, il y en eut de très importantes se rattachant au droit de famille, entre autres celle de la recherche de la paternité et celle du divorce.

Nous nous proposons de rendre compte ici des délibérations relatives à ce dernier sujet, en y ajoutant quelques remarques d'ordre scientifique et social.

I

On connaît le système de la législation italienne en matière de mariage. C'est purement et simplement le système du code Napoléon. En conséquence, le mariage tire essentiellement et exclusivement son existence juridique de la loi de l'État et des prescriptions de celle-ci, indépendamment de tout culte et de toute croyance religieuse professés par les époux, et même protégés ou tolérés par le droit positif local. Dans un pareil système, l'autorité civile affirme un pouvoir et une juridiction pleine et entière sur le mariage, en détermine les conditions de validité, en fixe les effets légaux soit entre les époux, soit entre eux et leurs enfants, tout cela comme suite et expression classique de la séparation entre l'Église et l'État, même sur le terrain du droit privé et domestique.

Ceci étant donné, il en résulte naturellement qu'il appartient à l'État et à ses lois de déterminer les cas de dissolution du lien conjugal valablement contracté, et, par conséquent, de décider si ce lien se dissout dans la seule hypothèse de la mort de l'un des époux, ou dans d'autres

circonstances encore, pouvant entraîner le divorce. Le désaccord qui se produit ici entre le droit positif de l'État et les préceptes de la foi religieuse catholique donne souvent lieu à des conséquences très fâcheuses, que nous n'avons pas, du reste, la tâche de mettre en relief dans ces pages, nous bornant à constater simplement le système en vigueur.

Il n'y a donc pas lieu de s'étonner si la question de l'admission du divorce fut proposée au congrès juridique de Florence comme une innovation à introduire dans le code civil italien, lequel sanctionne l'indissolubilité du lien conjugal. Cette innovation se justifie aux yeux de ses promoteurs par des arguments tirés des nécessités sociales, des changements survenus dans les mœurs et des exigences de la moralité, que l'autorité de l'État a mission de sauvegarder au sein des familles.

Le signal de l'attaque contre la loi italienne en vigueur fut donné par M. Villa, membre de la Chambre des députés; il avait déjà présenté à cette assemblée un projet de loi sur le divorce. Mais ce projet est demeuré sans suite. M. Villa prit une première fois la parole dans la première section du congrès. En abordant ce grave sujet, il reconnut avec une parfaite courtoisie la valeur vraiment scientifique du rapport préparé par M. Chironi, professeur à l'université de Turin, et dont les conclusions étaient défavorables au divorce, représenté comme contraire aux bonnes traditions du peuple italien, et comme une cause de trouble pour la moralité domestique. Mais, tout en rendant hommage au mérite incontestable du rapporteur, M. Villa exposa d'une manière franche et nette toutes les raisons à l'aide desquelles il était décidé à soutenir le système du divorce. Avant tout, il s'efforça de démontrer que les partisans du divorce n'ont en vue que de pourvoir aux intérêts moraux bien entendus de la famille, lorsque des circonstances funestes et malheureuses se produisent. Dans ce cas, en effet, le divorce apparaît comme un mal moins grave que la séparation de corps. L'orateur combattit la doctrine qui regarde le mariage comme un contrat. Il fit ressortir que les partisans du divorce, tout comme ses adversaires, considèrent le mariage comme une véritable institution sociale, que le consentement mutuel des parties intéressées sert seulement à réaliser dans les cas particuliers. En effet, le caractère d'un simple contrat attribué au mariage n'aurait pour conséquence naturelle que le divorce par consentement mutuel des conjoints, d'après l'adage romain : *Nihil tam naturale est quam quidquid eo modo dissolvi posse quo colligatum est.* Il faut supposer donc quelque chose de plus élevé et de plus important qu'un pur contrat pour parvenir à

justifier la permission du divorce dans des cas différents. M. Villa insista ensuite sur le caractère indissoluble propre au mariage, conformément à son essence et ses fins. Mais cette indissolubilité établie en général, dit-il, n'exclut pas la possibilité de quelques exceptions qui, loin de la nier, la confirment dans les cas non exceptés, tout à fait comme l'inviolabilité de la propriété n'est pas contredite par les exceptions qu'y apportent les lois pour des motifs d'ordre et d'utilité générale. D'après l'orateur, il ne s'agirait que d'introduire dans le code civil des dispositions permissives du divorce, comme simple complément de l'ensemble des règles relatives au mariage, sans apporter, du reste, aucune modification au fond du système.

Tels sont, en résumé, les points principaux du discours de M. Villa, qui conclut en proposant à l'assemblée l'ordre du jour suivant :

« Le congrès juridique italien exprime le vœu que, tout en main-
« tenant le principe général de l'indissolubilité du lien conjugal, la
« loi reconnaisse la nécessité pratique du divorce dans les seuls cas où
« l'état matrimonial entre conjoints serait devenu moralement et abso-
« lument impossible. »

Le discours de M. Villa fut, sans contredit, le meilleur qui fut prononcé en faveur du divorce. M. Jacopone et M. Giuriati n'exposèrent que des arguments d'intérêt secondaire ou trop connus, et le dernier affirma des faits qui, dans les termes où ils furent énoncés et généralisés, impliquaient une négation flagrante de la réalité des choses.

La proposition d'introduire le divorce fut combattue, et, par conséquent, le maintien de l'article 148 du code civil italien, qui consacre l'indissolubilité du mariage, fut préconisé par trois orateurs distingués, M. le député Baccelli, M. Filomusi Guelfi, professeur à l'université de Rome, et M. le professeur Chironi, déjà mentionné.

M. Baccelli, avec beaucoup d'éloquence et d'esprit, rencontra très heureusement tous les arguments présentés par M. Villa à l'appui de sa thèse.

Il insista en particulier sur le fait que l'admission du divorce n'est pas désirée par la partie saine ni même par la majorité de la nation italienne, et qu'ainsi la mesure réclamée n'a pas pour elle la condition préliminaire indispensable à toute nouveauté législative, savoir : la concordance entre celle-ci et les besoins réels et actuels du peuple pour lequel la loi est faite. Toute l'agitation provoquée en Italie en faveur de la grande réforme dans le droit matrimonial était, disait l'orateur,

entièrement artificielle, provoquée par des hommes qui ne présentaient pas, en général, les meilleures garanties au point de vue de la morale, et surtout de la morale domestique, de sorte qu'une agitation pareille pouvait être comparée à une *grenouille galvanisée*. M. Baccelli se préoccupa ensuite des désordres moraux bien faciles à prévoir si le divorce était adopté, par exemple la provocation même à l'adultère pour réussir à fonder sur lui une action en divorce. Il conclut en faisant le vœu que le Congrès juridique de Florence se prononçât pour le rejet du divorce, comme le concile œcuménique de Florence, quelques siècles auparavant, avait déclaré l'indissolubilité du lien conjugal.

M. Filomusi Guelfi développa ses conclusions contraires au divorce, en se fondant sur des arguments positivistes. Il fit remarquer comment la phase dans laquelle se trouve aujourd'hui l'évolution du droit en Italie exige le maintien de la loi en vigueur. Vouloir le contraire, ce serait agir en opposition avec le processus organique suivi par l'institution du mariage chez le peuple italien. L'orateur invoqua encore très opportunément, à l'appui de ses considérations, ce qui se passe de nos jours dans les États de l'Allemagne, où, d'accord avec des traditions anciennes dont on constate l'influence actuelle, on va jusqu'à réclamer la limitation des cas de divorce.

Enfin M. Chironi, en sa qualité de rapporteur, parla le dernier et, tout en maintenant les conclusions qu'il venait de développer dans son rapport, il s'appliqua à répondre aux orateurs qui avaient soutenu le divorce. S'adressant en particulier à M. Villa, il réussit, en suivant une méthode strictement positive et historique, à réduire son argumentation à néant. Il s'occupa principalement de rechercher et d'exposer les désordres moraux auxquels l'introduction du divorce donnerait lieu aujourd'hui en Italie. Il démontra le caractère absolu de la loi imposant l'indissolubilité du lien conjugal, loi qui ne peut point souffrir d'exceptions, comme celle de l'inviolabilité de la propriété, puisqu'il n'y aurait pas de moyen de substituer un bien à un autre, tandis que, dans l'expropriation forcée, la perte de la chose, objet de propriété privée, est compensée exactement par la somme d'argent payée à titre d'indemnité, de sorte que la forme extérieure de la propriété est seule atteinte, sa valeur intrinsèque demeurant invariablement entre les mêmes mains. Aussitôt après le discours rigoureusement scientifique du rapporteur, on passa au vote. L'ordre du jour proposé par M. Villa fut approuvé d'abord par division et ensuite par appel nominal à la faible majorité de

trente-deux voix. Ainsi se termina le débat engagé dans la première section du Congrès.

Deux jours après, la grande question fut reprise en séance plénière. La discussion fut certainement des plus intéressantes, grâce au remarquable talent des orateurs qui y prirent part. Seulement, la tranquillité d'esprit si indispensable dans l'examen d'un pareil sujet ne paraissait pas régner complètement au sein de l'assemblée, dont la majorité commença par refuser à M. Sabbione, avocat à Turin, le développement de son ordre du jour concluant contre le divorce. La victoire remportée par les partisans du divorce dans la première section explique du reste cette espèce de surexcitation. Ils comptaient sur un résultat favorable à leurs idées.

M. le professeur De Cillis fit un discours très élevé et plein d'observations remarquables. Il s'efforça surtout de démontrer comment, en supposant la faute de la part des deux conjoints, le divorce apparaissait comme une prime à l'adultère, dont la perpétration serait encouragée par le fait qu'elle fournirait une base légale à l'action en divorce.

Les orateurs qui parlèrent en faveur du divorce adoptèrent le même genre d'argumentation que les auteurs de la plupart des publications sur la matière. Au lieu de s'en tenir à la rigueur des principes du droit, ils s'inspirèrent de certaines exigences sociales extrinsèques, firent appel aux sentiments de pitié que l'on devait éprouver envers des époux malheureux, décrivirent des scènes domestiques propres à fournir matière à des romans. Sans doute, la pensée juridique se révélait çà et là, mais dans une mesure qui ne répondait point à la nature intime et à l'importance de la question. On entendit parler dans ce sens MM. les avocats Muratori et Villa et M. Cogliolo, professeur à l'université de Gênes. Celui-ci se proposa, à vrai dire, de combattre séparément ceux des adversaires du divorce qui fondent leurs raisons sur de simples théories abstraites et qu'il appela *logicistes*, et ceux qui se préoccupent en particulier des inconvénients pratiques de l'admission du divorce et qu'il appela *praticistes*. Mais l'orateur, dans le temps restreint qu'on lui accorda pour développer ses pensées, ne put achever complètement sa démonstration; il tâcha de mettre en relief la prédominance d'une opinion publique qui était, à son sens, favorable au divorce, et la grande valeur des journaux périodiques, livres, etc., qui sont les organes de cette même opinion.

Les discours les plus remarquables furent, sans contredit, ceux que

prononcèrent M. C.-F. Gabba, professeur à l'université de Pise, et M. Bonghi, député au Parlement italien. Ces deux hommes éminents prirent la parole pour repousser l'introduction du divorce dans la loi italienne.

M. Gabba montra une fois de plus la profondeur de son esprit et sa remarquable habileté dans les recherches philosophiques. Invoquant souvent l'autorité de Comte, le maître de l'école positiviste, il s'appliqua à décrire en termes vifs et saisissants les désordres moraux qui se produiraient au sein des familles et dans le domaine des relations paternelles, par suite du divorce. Il montra combien il est indispensable de maintenir l'harmonie entre la conscience religieuse et la conscience sociale chez un peuple quelconque. Il déploya une réelle éloquence en constatant le peu de sympathie que la réforme proposée éveille chez la nation italienne, et spécialement chez les femmes. Il exposa le résultat de ses études d'histoire comparée au sujet du divorce et de l'institution du mariage en général, mentionna une nouvelle loi de la république actuelle des États du Brésil, par laquelle les cas d'admission du divorce ont été restreints, et combattit enfin le divorce au nom aussi d'une saine démocratie.

Ce discours, où l'orateur se montra tout à fait digne de lui-même, produisit une grande impression sur tous les membres du Congrès.

Un passage important du discours de M. Gabba mérite que nous nous y arrêtions encore un instant, parce qu'il a donné lieu à quelque controverse. L'éminent professeur de Pise, en suivant sa méthode rigoureusement philosophique, fut amené à affirmer à un certain moment que, tout en admettant l'indissolubilité du lien conjugal sans aucune exception possible, il peut arriver des cas où, si l'on se place à un point de vue abstrait, c'est-à-dire sans aucun égard aux enfants nés ou à naître éventuellement du mariage, sans aucun égard au fait même que l'homme vit en société et que les lois de celle-ci sont édictées en vue d'intérêts généraux, le divorce paraîtrait une chose très juste et indispensable. Mais, puisqu'il est impossible de songer à des individus et à des mariages hors de la société civile, il s'ensuit qu'une loi de divorce est absolument inadmissible. Celle-ci ne pourrait être faite que pour un petit nombre de cas et, pour ces cas eux-mêmes, elle ne pourrait jamais être formulée de manière à empêcher les abus. Au contraire, la circonstance même, dit M. Gabba, de la promulgation d'une loi sur le divorce, toute restreinte et prudente qu'elle fût, diminuerait dans la conscience du peuple le res-

pect du mariage, pousserait des êtres pervers à faire naître les causes de sa dissolution, de sorte que, au lieu de punir par là les infractions aux devoirs des époux, le législateur, contre son intention, se ferait promoteur des délits et des divorces qui en découlent.

M. Gabba fut mal compris sur ce point, et on en prit texte pour déclarer qu'il admettait le divorce sur le terrain juridique théorique, sauf à en nier l'application en pratique par des motifs d'ordre politique et social. En réalité, M. Gabba repousse le divorce partout où il le rencontre, car on ne peut pas parler d'une loi permissive du divorce là où il n'existe aucune forme de société civile. Le savant jurisconsulte imagine une hypothèse qui ne se vérifie pas dans la vie historique des peuples civilisés, et il s'en sert dans le seul but artistique de faire mieux ressortir la valeur de son principe et de ses conclusions contraires au divorce.

M. Bonghi fit un discours aussi brillant dans la forme que solide par le fond de l'argumentation. Il parla plutôt en publiciste et en homme d'État qu'en juriste. A ce titre, il se plaça surtout, comme il fallait s'y attendre, sur le terrain des considérations d'ordre social, ramenant à leur juste valeur tous les arguments d'opportunité invoqués en faveur du divorce, et mettant en relief leur peu de consistance spécialement pour ce qui regarde l'Italie, ainsi que leur défaut absolu de base si l'on se place au point de vue des intérêts généraux de la société. Quelques expressions de fine ironie qu'il employa à l'adresse des avocats surexcitèrent l'esprit de M. Villa. M. Bonghi ne laissa pas d'entremêler dans son discours des considérations d'ordre juridique. Il rappela la définition classique du mariage donnée par le jurisconsulte Modestin, et fit remarquer qu'elle contenait une véritable affirmation de l'indissolubilité du lien conjugal en un temps où les lois romaines admettaient le divorce dans plusieurs cas. Il se manifestait ainsi une sorte de réaction de la pensée philosophique sur la jurisprudence. Plus tard, la religion chrétienne consacra par la sanction de la foi une vérité qui était le résultat de la science, le besoin intime de la famille et une nécessité pour les progrès de la civilisation.

L'orateur éminent termina son discours par un appel aux femmes, en exprimant la conviction qu'elles sauront bien, à l'occasion, sacrifier, par un élan généreux, leurs intérêts particuliers au bien-être général et social.

A M. Bonghi succéda M. le professeur Chironi, devenu le rapporteur de la minorité de la première section. Il essaya de démontrer que le

divorce est contraire à l'essence juridique du mariage et développa une fois de plus tous les motifs qu'il avait invoqués dans son rapport et dans son premier discours.

En réponse à ces divers orateurs, M. Villa s'efforça de distinguer nettement entre les raisons d'ordre social et les raisons d'ordre juridique en matière de divorce. Laissant de côté les premières, il soutint la convenance pour un congrès juridique de se borner à envisager les autres. Son discours éloquent réussit à entraîner plusieurs membres du Congrès qui crurent se mettre en paix avec leur conscience en admettant l'indissolubilité du lien conjugal, comme principe suprême et général, et, à titre d'exception, le divorce basé sur des motifs strictement juridiques. Des déclarations furent faites aussi par des hommes politiques, qui se réservaient, comme tels, de repousser l'introduction du divorce en Italie, tout en adhérant, comme juristes, à l'ordre du jour de M. Villa. Seul, M. Baccelli déclara nettement n'avoir qu'une seule conscience, et être décidé à se prononcer contre le divorce au Congrès de Florence comme partout ailleurs.

L'ordre du jour de M. Villa fut approuvé à la majorité de 25 voix sur 135 votants.

II

Après cet exposé succinct, nous nous permettrons quelques remarques.

Nul doute que le mariage ne soit indissoluble de sa nature. La plénitude de l'union entre conjoints, les buts de procréation et d'éducation des enfants et ceux d'assistance mutuelle l'exigent impérieusement. L'indissolubilité découle, comme conséquence naturelle et nécessaire, de l'essence même du mariage, et elle est admise d'une manière générale par tous les écrivains aussi bien que par les législateurs. Le conflit d'opinion se révèle simplement sur la possibilité d'admettre quelque exception dans des cas particuliers. Toute la question se borne donc à cette exception, qui, admise par les uns, est niée par les autres. Nous pouvons donc constater déjà un défaut de logique rigoureuse dans la rédaction de l'ordre du jour de M. Villa, puisque l'indissolubilité du lien conjugal n'avait pas besoin d'être mise aux voix comme principe commun indiscutable. Il fallait limiter l'attention à la possibilité du divorce, qui était le seul objet en discussion. Seulement, croyons-nous, M. Villa a voulu user d'une tactique habile pour gagner à sa cause

plusieurs adversaires du divorce de convictions superficielles, qui se contentèrent d'admettre l'indissolubilité en principe, sans comprendre que, en admettant l'exception, ils se rangeaient en fait parmi les partisans du divorce.

Il faut aussi réfléchir que la thèse soumise au Congrès de Florence n'était qu'implicitement une question de principe abstrait et général, tandis qu'elle était présentée directement comme une question pratique, celle de savoir si, dans les circonstances sociales actuelles, le divorce aurait pu être accueilli *dans la législation italienne*. L'attention des congressistes devait donc s'appliquer en première ligne à tenir compte de toutes les conditions morales de la vie du peuple italien, des traditions historiques, de l'expérience fournie par d'autres nations chez lesquelles la réforme dont il s'agit avait été introduite, de l'opinion publique nationale à ce sujet, constatée par les organes naturels, et de l'opinion manifestée dans les écrits des savants. Sans doute, cet examen devait aboutir en tout état de cause à une conclusion tendante à rejeter le divorce ou à l'admettre, c'est-à-dire à l'affirmation que le mariage devait être maintenu avec son caractère rigoureusement indissoluble, ou bien qu'il fallait apporter à cette indissolubilité certaines exceptions pour éviter des maux plus graves que ceux qui se produisent dans le système de la séparation de corps. Dans cette discussion, la théorie scientifique et abstraite propre à fournir l'idée vraie et complète de l'institution du mariage et de sa nature devait certes être abordée et se retrouver au fond de tout débat, mais toujours en se tenant dans la sphère pratique tracée par les mœurs, la nature, les événements du passé et les aspirations du peuple italien. Il fallait encore, après cela, comparer les effets probables de l'introduction du divorce dans la vie morale, où il pourrait, selon les diverses opinions, soit apporter des troubles dangereux, soit, au contraire, mettre un terme à de graves désordres. C'est ainsi que l'idée de M. Villa de vouloir restreindre au pur domaine juridique l'admission du divorce apparaît comme étant en désaccord avec le but du Congrès, qui semblait être naturellement d'exprimer le vœu de la science et de tracer au législateur une ligne de conduite à suivre. D'autre part, l'élément juridique ne pouvait pas être considéré et étudié en faisant abstraction de tous les éléments sociaux particuliers au peuple pour lequel il s'agirait d'accueillir le divorce dans la loi positive. Le divorce devait, en un mot, être considéré dans tout son ensemble, et dans la totalité de ses relations et de ses conséquences morales pour l'Italie.

Envisageant la question sous cet aspect complet et général, nous ne parvenons pas à concevoir la possibilité logique de la distinction faite au Congrès de Florence, ni, par suite, la possibilité d'une opinion différente sur le divorce selon qu'on se place au point de vue social ou juridique.

L'efficacité du Congrès, en ce qui concerne la question du divorce, a donc été bien faible, sinon presque nulle. Une majorité de 25 voix est trop peu considérable pour que le législateur puisse en tenir compte et y trouver un argument valable pour introduire dans le droit matrimonial la réforme dont il s'agit. Cette majorité ne fait que mettre en évidence les obstacles sérieux que le divorce rencontre même dans la classe des juristes. On y trouve la preuve indiscutable d'une controverse agitée entre les deux parties, sans qu'on puisse dire que les sectateurs de la réforme aient remporté sur leurs adversaires une victoire décisive. Encore faisons-nous, en reconnaissant cette majorité, abstraction de la circonstance mentionnée plus haut que plusieurs adversaires du divorce ont voté pour celui-ci comme acceptable dans le domaine juridique pur, et comme simple exception à la règle de l'indissolubilité.

Certes, la question du divorce est des plus importantes au point de vue social, puisque l'institution du mariage, à laquelle elle touche, représente la première forme, la cellule primordiale de toute société, et que c'est de la famille, dont le mariage est le fondement, que l'association politique elle-même tire son être. Une loi qui repousse ou permet le divorce ne peut donc ne pas exercer des effets profonds sur la direction de la vie morale au sein d'une nation donnée; et ces mêmes effets retrouveront un écho nécessaire dans la sphère internationale pour les États qui possèdent une certaine identité ou homogénéité de principes régulateurs de leur droit positif. Car une nouvelle loi émanée dans l'intérieur d'un État paraît, dans une situation normale, non seulement l'accomplissement des exigences actuelles du peuple pour lequel la loi a été faite, mais se montre aussi comme l'œuvre du génie du législateur, et devient, comme telle, un élément actif qui apporte son contingent à la formation de la conscience juridique. C'est pourquoi, croyons-nous, le législateur ne doit pas se borner à considérer ce qui est requis par la majorité réelle ou fictive d'un pays, mais il doit aussi prêter son attention aux opinions et aux désirs de la minorité, en donnant l'appui des lois au système qui lui semble le plus conforme à la nature et aux aspirations du peuple, le plus en accord avec sa vocation et ses traditions

historiques et le plus propre à produire le perfectionnement moral. S'il y a une majorité à laquelle on doive avoir égard, ce sera la majorité des savants et des personnages considérables dans le pays, plutôt que celle de ses habitants sans aucune distinction, puisque, dans ce cas, les passions surexcitées peuvent gagner aisément un grand nombre d'adeptes à une maxime qui n'est pas la plus juste ni la plus opportune pour le peuple qui y serait assujetti comme à une règle de droit. L'expression *pauci electi* révèle même ici toute sa valeur. La vérité comme la vertu n'existent pas toujours dans tous les esprits. Elles sont, au contraire, le patrimoine de peu de personnes, à l'avis desquelles il est raisonnable alors de se tenir. Le législateur, à notre sens, ne doit pas, comme un photographe, se borner à reproduire dans les lois la situation actuelle et réelle de la société, en tâchant d'y pourvoir efficacement, mais il doit aussi, à la façon d'un peintre, chercher à améliorer le peuple, en promulguant les règles qui apparaissent comme les plus propres à réaliser le type parfait et idéal des institutions juridiques, en harmonie avec les circonstances de fait et avec la possibilité qu'elles offrent de réaliser un pareil dessein.

Tout cela trouve application au sujet du divorce.

Nous avons dit plus haut que l'indissolubilité est de l'essence du mariage, qu'elle est un facteur de son type idéal, et que le divorce doit être envisagé comme une exception à la règle générale. Or, il est clair que l'opinion qui favorise l'indissolubilité absolue doit être préférée à celle qui admet le divorce. La séparation de corps entre conjoints, tout en n'étant pas sans inconvénients frappants, n'est pas en opposition avec la nature propre au lien conjugal, et elle offre toujours l'avantage considérable de rendre possible la réconciliation et le rétablissement des rapports normaux entre les époux. Aussi faut-il faire attention au caractère complexe du mariage dans le domaine social, alors qu'il s'agit d'une institution chez laquelle l'élément juridique rigoureux n'est pas le seul ni le principal, ce qui fut reconnu déjà par tous les peuples. L'élément éthique y joue au contraire un grand rôle, et par conséquent la religion est la force suprême qui anime le mariage, non seulement par des cérémonies et des symboles extérieurs, mais bien plus par des principes et des maximes qui réalisent l'harmonie entre la vie conjugale et la destination surnaturelle de la vie humaine. Sous ce rapport, il est indispensable de mettre en relief que la religion, étant un facteur de vie morale pour l'individu et la société, contribue efficacement à composer

chez les peuples cette situation historique de fait qui doit devenir l'objet des études du législateur appelé à y pourvoir au moyen des lois. La religion n'est pas considérée ici au point de vue de la valeur intrinsèque de ses dogmes et de ses préceptes, mais plutôt de l'influence qu'ils exercent sur les esprits, et par conséquent sur tout l'ensemble moral d'une nation. C'est ainsi que le divorce est admis généralement dans les pays qui ont embrassé la réforme protestante, et qu'il est défendu dans les pays de foi catholique. C'est une des raisons pour lesquelles une loi française de 1816 a aboli le divorce, établi dans le code Napoléon, et est demeurée en vigueur en France jusqu'en 1884.

Ceci posé, il est clair que l'effet moral de l'introduction d'une loi permissive du divorce chez un peuple donné doit être différent selon que le divorce même est défendu ou autorisé par la religion du pays. Dans le premier cas, ceux qui profitent du divorce contredisent par là même aux obligations imposées à leur conscience par la loi religieuse, tandis que cette violation ne peut pas avoir lieu dans l'hypothèse contraire ; dans le premier cas, il y a donc une lésion d'ordre moral qui est bien loin de se produire dans le second. Il est vrai que, dans le système du mariage civil, on fait abstraction complète de la foi des époux, mais cette abstraction ne peut être raisonnablement poussée, à notre avis, jusqu'au point de méconnaître l'action des principes religieux dans la vie morale des individus et de la société. Lorsqu'il y a une exigence de fait à satisfaire par le droit positif, le législateur doit en tenir compte, indépendamment de la circonstance que cette exigence est le produit des croyances religieuses. Il est vrai aussi que la loi qui admet le divorce ne l'impose jamais dans les cas prévus. Elle autorise seulement les époux à s'en servir, et si l'action en divorce n'est pas intentée spontanément dans les formes prescrites, le lien conjugal continue à demeurer intact, malgré l'existence de faits pouvant donner lieu au divorce. Si donc la religion défend aux conjoints de divorcer, rien n'empêche, dit-on, que ses préceptes puissent être observés. Car la loi de l'État n'impose pas une conduite opposée dans l'espèce. La seule existence d'une loi de divorce ne constitue donc pas encore une violation pratique de la religion qui commande l'indissolubilité ; il faut, en outre, l'acte libre et spontané des conjoints qui poursuivent une action en divorce. Tout cela est d'une exactitude rigoureuse. Mais nous croyons utile de constater qu'une loi permissive du divorce ouvre tout au moins la voie à la lésion des devoirs religieux, et spécialement de ce

genre de devoirs religieux qui, dans notre hypothèse, seraient devenus des devoirs sociaux par rapport à la durée du lien conjugal. Dans ce cas, la contradiction frappante entre la loi religieuse qui défend le divorce et la loi civile qui le permet ne peut qu'introduire la division dans les esprits et sur le terrain de l'unité de la vie morale.

Nous avons à nous placer au point de vue de l'Italie, où la grande majorité du peuple professe la foi catholique, où le divorce ne fut jamais en vigueur d'une manière durable ni fondé sur une législation vraiment italienne. Il est bien vrai que le divorce dont on demande l'introduction ne peut être que la dissolution du mariage civil, qu'il ne peut affecter en rien l'indissolubilité voulue par l'Église. Le mariage religieux demeurerait naturellement intact. C'est là, précisément, dit-on, que se manifeste la séparation entre la loi civile et la conscience, entre l'Église et l'État. Cela est exact. De même que le mariage purement civil n'est pas un mariage devant l'Église, de même le divorce propre à une union conjugale pareille n'est pas un divorce qui puisse produire ses effets sur le terrain religieux. Tandis que le mariage civil est dissous, le mariage religieux subsiste dans toute son intégrité. Il y aurait d'ailleurs des cas où, le système du mariage civil une fois admis, l'introduction du divorce pourrait se montrer plus favorable aux lois ecclésiastiques que l'affirmation sévère et rigoureuse de l'indissolubilité. Cela peut arriver lorsqu'il s'agirait, par exemple, du divorce d'un mariage civil, qui ne fut jamais valable aux yeux de l'Église, soit à défaut de la célébration prescrite ou à cause de quelque empêchement dirimant. Or, puisque, par la prononciation du divorce, le mariage civil n'existe plus, on aurait dans ces cas un accord parfait entre la loi de l'État et celle de l'Église. Nous n'entendons pas le nier. Mais tous ces avantages ne seraient que restreints à certaines circonstances particulières, tandis que, dans la plupart des cas, les inconvénients subsisteraient en entier. Le point capital, c'est que le principe de l'indissolubilité est nié en lui-même, et qu'une négation semblable, surtout dans les conditions spéciales où se trouve l'Italie, peut devenir une source féconde d'immoralité. Ajoutons que, quoiqu'on puisse et doive même distinguer entre les divers aspects du mariage, celui-ci est toujours d'une unité sévère. A ce point de vue, on ne peut parler, à notre sens, d'un mariage religieux et d'un mariage civil. Il n'y a en réalité qu'un seul et unique mariage, régi, d'après ses divers aspects, par des législations diverses, qui doivent pouvoir se concilier entre elles. Autrement, l'unité morale

domestique est brisée, et nous ne réussissons pas à concevoir que deux conjoints catholiques divorcés d'après la loi de l'État soient encore unis en mariage d'après la loi de l'Église, et que cela puisse arriver sans le moindre trouble de l'ordre moral.

Certes, l'introduction du divorce se passerait en Italie sans aucune suite déplorable pour ces familles encore nombreuses, surtout à la campagne, chez lesquelles la paix et l'harmonie entre époux règnent en souveraines, toujours alimentées par les œuvres de l'amour et de la vertu. Il ne trouverait là aucune occasion de s'appliquer. Quant aux familles où règnent le désordre et le délit, le divorce ne ferait que légaliser une situation immorale. Mais il y a en outre, en Italie comme partout ailleurs, une grande quantité de familles au sein desquelles on ne rencontre ni une harmonie parfaite, ni des désordres graves. La vie conjugale n'y est pas envisagée comme un grand bonheur ni comme un poids insupportable. On la regarde plutôt comme quelque chose d'inévitable qu'il faut subir. Les troubles moraux peuvent se produire aisément dans ce milieu, puisque les esprits s'y trouvent moins disposés à l'exercice de la vertu. C'est en particulier dans cette classe nombreuse de familles, comme Courcelle-Seneuil l'a récemment fait remarquer, que l'introduction du divorce produit des ravages considérables, puisque, dans la situation où elles vivent, tout ce qui tend à relâcher et à rompre les liens domestiques ne peut que donner le coup de grâce à toute chance de réconciliation et provoquer une catastrophe morale. Le maintien de la loi intérieure interdisant le divorce aurait, au contraire, contribué efficacement à empêcher de graves malheurs.

Ces réflexions nous paraissent de nature à démontrer que, si deux courants d'idées se manifestent actuellement en Italie au sujet du divorce, le législateur doit suivre de préférence celui d'entre eux qui le rejette, non seulement parce que, dans l'histoire du droit italien, l'indissolubilité du mariage a pour elle les meilleures traditions du passé, mais aussi par suite du fait que le divorce n'est pas réclamé par la partie la plus saine du peuple d'Italie. Le Congrès de Florence, quoiqu'il se soit prononcé en faveur de la réforme dont il s'agit, a néanmoins abouti, croyons-nous, au résultat opposé, étant donné le peu de voix qui ont déterminé la majorité et la haute valeur des orateurs qui ont plaidé pour l'indissolubilité du lien conjugal. Du reste, les meilleurs écrivains que possède en ce moment l'Italie, et qui jouissent d'une renommée scientifique incontestée, s'étaient prononcés contre le divorce. Qu'il nous suffise de mentionner ici MM. Gabba, Fusinato, Salandra, Cenni, etc.

Nous ignorons ce que nous réserve l'avenir. On peut prévoir cependant que le progrès dans l'affaiblissement du sentiment religieux et dans la corruption des mœurs contraindra peu à peu le législateur à accueillir le divorce comme le moindre des maux. Espérons, pour le bien de notre pays, que cette prévision ne se vérifiera pas.

Faisons remarquer en terminant qu'au Congrès de Florence, les partisans du divorce ne se préoccupèrent pas de discuter au sujet des causes qui pourraient justifier le divorce. Ils se contentèrent de réclamer son accueil en général. Une discussion sur ce point eût pu, croyons-nous, contribuer beaucoup à éclairer les esprits sur la portée de la réforme qu'on voudrait introduire.

LES THÉORIES POLITIQUES EN ANGLETERRE AU XVIe ET AU XVIIe SIÈCLE,

PAR

ERNEST NYS.

Doux et pacifique s'annonçait le XVIe siècle anglais. Le prudent Henri VII évitait soigneusement de se lancer dans aucune aventure. Il avait consacré les premières années de son règne à affermir son trône contre les intrigues des partisans de la Maison d'York, et s'ingéniait maintenant à assurer le développement de son peuple. Il réussit, et l'on a dit avec raison que lorsqu'à la fin de la bataille de Bosworth, un noble anglais posait sur la tête de Henri de Richmond la couronne de Richard III, une époque nouvelle s'ouvrait.

Au point de vue du droit constitutionnel, on pouvait reprocher au monarque une tendance à l'absolutisme. Sa grande préoccupation était de gouverner en convoquant le moins possible son parlement et, pour ne pas devoir le réunir, d'amasser assez d'argent, de thésauriser suffisamment.

L'action du roi fut bienfaisante. Cette Angleterre, appauvrie, divisée contre elle-même, isolée, ne la laissa-t-il point riche, bien administrée, occupant une place enviée dans les conseils de l'Europe, faisant l'objet des prévenances des autres États, capable de faire pencher la balance du côté où elle portait son appui [1] ?

Le progrès intellectuel mérite d'être signalé. Le grand et bienfaisant mouvement de la Renaissance trouva en Angleterre de chaleureux adeptes et peu de périodes y virent prêcher autant de théories généreuses que le commencement du XVIe siècle. De jeunes maîtres d'Oxford étaient allés puiser en Italie la connaissance de la philosophie et de la littérature helléniques, et John Colet était devenu le chef d'une école dévouée aux idées nouvelles, dans laquelle se rencontraient des hommes comme Thomas More et Érasme. Ce dernier nous a laissé une peinture agréable de l'état des esprits en Angleterre, et s'il est permis de voir quelque exa-

[1] STUBBS, *Lectures on the study of mediœval and modern History.*

génération dans les louanges dont il couvre les gens doctes qui, selon lui, y abondaient, il ne faut pas oublier qu'à cette époque les théories humanitaires eurent à Londres et à Oxford les plus nobles interprètes.

Nous avons montré ici même l'action des réformateurs d'Oxford, comme on les a appelés[1]. John Colet, dans ses leçons publiques d'Oxford, dans ses sermons de Saint-Paul à Londres, prônait la réforme des abus dans l'Église et dans la société civile. En politique générale, il se montrait adversaire de la guerre, et dans les premières années du règne de Henri VIII, il s'éleva avec force contre les projets belliqueux du monarque.

Thomas More écrivit l'*Utopie*. On a fait remarquer avec raison qu'un premier caractère distingue cet ouvrage de la *République* de Platon : c'est un sentiment d'humanité [2]. Dans l'*Utopie* apparaît un véritable intérêt pour les classes qui souffrent. More, d'ailleurs, ne se contente pas de la description de l'île visitée par le navigateur mystérieux qu'il a rencontré en sortant de l'église de Notre-Dame à Anvers. Il fait une critique vive des vices de la législation anglaise, des pénalités trop fortes qu'elle commine, de l'ingratitude du gouvernement envers les soldats retirés du service, de la cupidité des riches convertissant les terres arables en pâturages, des fraudes commises dans la fabrication des monnaies. Il prêche l'abolition de la propriété; il appelle tous les citoyens aux travaux manuels et aux travaux intellectuels. Il admet la légitimité de la guerre, mais exige de graves motifs, et il se complaît à dire que les utopiens ont la guerre en abomination comme une chose brutalement animale. En matière de culte, il veut la tolérance. La liberté religieuse est une loi fondamentale de l'*Utopie*. Les haines religieuses, en effet, ne troublent-elles pas plus la paix que les guerres étrangères? « Peut-on, dit Thomas More, concevoir une plus grande absurdité que la violence employée pour inspirer la foi? Qui sait si la variété des cultes n'entre pas dans les desseins de Dieu? Et si réellement un seul est vrai, il faut croire que la vérité l'emportera sur l'erreur, par la force seule de la raison, ainsi que la lumière éclatante du soleil dissipe les ténèbres de la nuit. » Reprenant la maxime des anciens, il disait encore : « Les utopiens définissent la vertu : vivre selon la nature. Dieu, en créant l'homme, ne lui donna pas d'autre destinée. »

(1) *Revue de Droit international et de Législation comparée*, t. XXI, p. 65 et suiv.

(2) PAUL JANET, *Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale*, t. II, p. 126.

I

Les beaux rêves, n'est-ce pas? que ceux des réformateurs d'Oxford, mais quel réveil ! Les luttes religieuses éclatèrent âpres, violentes ; les bûchers s'allumèrent, les échafauds furent dressés. Long est le martyrologe, et parmi les bourreaux figure précisément l'homme qui a célébré la nécessité de la tolérance. Devenu chancelier, Thomas More se fait persécuteur; il se réjouit de la mort de Zwingle et d'Œcolampade; il fait poursuivre avec rigueur les hérétiques; il va jusqu'à se vanter de sa cruauté. Lui-même paye bientôt de sa tête son refus de reconnaître la suprématie spirituelle du roi. Puis, Henri VIII frappe successivement les catholiques qui ne veulent point admettre qu'après le Christ, il est l'unique chef de l'Église, le vicaire de Dieu, tout comme il fait brûler vif comme hérétique quiconque nie la présence réelle. Les six articles du bill de 1539 sont typiques. Ils imposent la croyance à la transsubstantiation, à la communion sous une espèce, au célibat des prêtres, aux vœux de chasteté, à l'usage des messes privées, à la confession auriculaire. Des peines sont comminées, tantôt la peine du feu, tantôt celle de la corde, tantôt la confiscation, l'amende, la prison.

Le régime des Tudors fut dictatorial: un même esprit anima Henri VII, Henri VIII et Élisabeth.

La tâche des souverains fut facilitée par la disparition des puissantes familles nobles. Une noblesse nouvelle s'éleva, dépouillée des hautaines prétentions de celle qu'elle remplaçait. Henri VIII et Élisabeth surtout contribuèrent à cette transformation. Parmi les accusations que Sixte-Quint adressa à Élisabeth figura celle d'avoir repoussé l'ancienne aristocratie et d'avoir élevé aux honneurs des gens d'obscure origine. Ses grands conseillers étaient Nicolas Bacon, Cecil, Dudley, Hatton, Walsingham, hommes de basse origine, comme on le leur reprochait. De Thou, parlant de la bulle du pape, dira : « On accusait la reine d'avoir, au préjudice de la noblesse anglaise, élevé aux dignités, tant civiles qu'ecclésiastiques, des hommes nouveaux, sans naissance et indignes de les posséder. »

Le clergé avait été avili. En confisquant les couvents, Henri VIII avait porté un grand coup à la puissance ecclésiastique. Dès le commencement du XIVe siècle, des plaintes avaient été élevées au sujet de l'exagération des richesses amassées par les églises et les monastères. A cette

époque, le revenu du clergé était douze fois plus grand que le revenu civil; cent ans plus tard, les communes déclaraient que les taxes payées à l'Église étaient cinq fois plus grandes que les taxes payées à la couronne et, au début du XVIe siècle, elles affirmaient que les revenus du clergé auraient permis au roi d'entretenir quinze comtes, quinze cents chevaliers, six mille deux cents écuyers et cent hôpitaux (1). En 1526, le cardinal Wolsey obtint du pape une bulle qui lui permettait de séculariser un certain nombre de monastères, pour en consacrer les revenus à la création de nouveaux collèges. En 1537, Thomas Cromwell reprit l'œuvre d'incamération. Le domaine de la couronne obtint une part des dépouilles; des dotations furent faites à la noblesse nouvelle, et lorsque, sous Marie, la foi catholique fut restaurée, le gouvernement anglais sentit l'absolue nécessité d'obtenir du Saint-Siège la garantie que les personnes devenues propriétaires des biens ecclésiastiques, sous Henri VIII et sous Édouard VI, ne pourraient jamais être inquiétées dans leurs nouvelles possessions (2).

Henri VIII acquit en matière religieuse un pouvoir à peu près absolu. L'archevêque de Cantorbéry, Cranmer, fit prévaloir la théorie que le roi était le chef suprême, le législateur, l'administrateur de l'Église nationale: en vertu de l'autorité qu'il tenait de Dieu, le roi pouvait créer un prêtre, et ce prêtre ainsi créé n'avait besoin d'aucune ordination; les fonctions spirituelles des évêques, comme les fonctions temporelles du chancelier ou du grand trésorier, étaient des charges données personnellement par le roi et devaient cesser avec la mort du souverain qui les avait accordées (3).

La Chambre des communes perdit de son importance. Sous Henri VIII, elle fut traitée avec une certaine considération et se montra complaisante; sous Élisabeth, elle fut humble, et quand, en 1593, le *speaker*, sir Edward Coke, vint réclamer comme un privilège du parlement le droit de parler librement, le lord *keeper* répondit que ce privilège consistait non à dire ce que chacun pensait, mais à répondre *oui* ou *non* (4).

En ce qui concerne les théories politiques, il n'y a guère d'écrits, dans la première moitié du XVIe siècle anglais. Nous avons signalé l'*Utopie* de

(1) GLASSON, *Histoire du droit et des institutions politiques, civiles et judiciaires de l'Angleterre*, t. V, p. 10 et suiv.

(2) *Ibid.*, p. 34.

(3) *Ibid.*, p. 56.

(4) MAY, *A treatise on the Law, Privileges, proceedings and usages of parliament*, p. 113.

Thomas More; seulement, il ne faut pas en exagérer la portée. Deux années après la publication de l'œuvre, Érasme écrivait à Hutten que More s'était proposé de montrer comment les États pourraient être mieux gouvernés, mais qu'il avait cependant principalement en vue l'Angleterre. Mais, de là à un manifeste politique, il y avait loin. Quoi qu'il en soit, ajoutons que dans l'*Utopie*, le principe du gouvernement est l'élection : celle-ci donne naissance à un corps délibérant qui est le sénat et à un président appelé protophylaque. Le point remarquable, c'est, comme M. Janet le constate, que l'origine du pouvoir est dans le consentement du peuple : le gouvernement est libre et populaire; la république de l'*Utopie* est une république laborieuse et démocratique (1).

Sous la minorité d'Édouard VI, le duc de Somerset, protecteur du royaume, travailla avec ardeur à l'établissement de la religion protestante et mit l'Église anglicane en communion avec les Églises protestantes du continent. En vue d'introduire la Réformation, Pierre Martyr et Ochin furent appelés à Oxford, Martin Bucerus et Paul Fagius, à Cambridge. Néanmoins, l'intolérance religieuse prévalut plus que jamais. Et quand Marie parvint au trône, ce fut au tour des réformés de subir la persécution. En moins de cinq années, 277 protestants moururent pour leur foi.

II

Le mouvement réformateur a revêtu en Angleterre un caractère spécial. Il n'y eut point, comme en d'autres pays, de choc violent, et, au début, l'influence du calvinisme fut faible. Sans doute, dès les premières années, parmi les réfugiés anglais sur le continent, un certain nombre, les plus énergiques peut-on dire, se rangèrent du côté de Calvin, mais l'ensemble du pays lui échappa d'abord. Ce fut plus tard seulement que le puritanisme écossais, procédant de Genève, agit puissamment sur l'Angleterre protestante. Nous aurons l'occasion de constater cette action et l'on pourra observer comment le génie calviniste empoigna littéralement les hommes, les fit sortir des rêveries théologiques et les mit aux prises avec les vastes problèmes de la réalité.

Fait intéressant, déjà sous le régime de Marie Tudor apparaissent des écrits politiques qui auront une réelle portée. Ils se rattachent aux

(1) Janet, ouvrage cité, t. II, p. 130.

théories des monarchomaques et ouvrent la voie aux écrits de George Buchanan.

La thèse, nous l'avons vu ici même, n'était point neuve (1). Sans parler de l'antiquité, elle s'était trouvée dans Isidore de Séville et dans Jean de Salisbury; en Écosse, John Mair l'avait développée dès 1521; mais c'est en 1556 qu'elle reçut en Angleterre pour la première fois de grands développements.

Au mépris de formelles promesses, Marie Tudor fit abroger les lois ecclésiastiques d'Édouard VI. Les protestants de marque, Cranmer, Ridley, Latimer, d'autres encore, furent jetés en prison. Les lois contre l'hérésie furent rétablies, et l'évêque Gardiner, lord chancelier, négocia avec le Saint-Siège. Le 30 novembre 1554, dans une réunion du parlement tenue à Whitehall, il présenta la pétition des lords et de la Chambre des communes pour obtenir le pardon du pape. Tous les assistants tombèrent à genoux et le cardinal Pole, légat du Saint-Siège, donna l'absolution (2).

La réaction catholique fut violente. Au dire d'un diplomate contemporain, le chancelier songea à introduire l'inquisition. Quoi qu'il en soit, nombreux furent les protestants qui se réfugièrent sur le continent et cherchèrent aide et asile dans les villes importantes où la Réforme s'était déjà solidement établie. Ridley et Latimer, puis Cranmer périrent sur le bûcher. La persécution s'acharna même sur les cadavres. A Cambridge, les corps de Martin Bucer et de Paul Fagius furent déterrés et brûlés, et semblable sort fut réservé, à Oxford, au cadavre de la femme de Pierre Martyr.

La politique royale avait suscité des révoltes; à la tête de l'un des mouvements populaires s'était trouvé sir Thomas Wyatt.

Parmi ceux qui se retirèrent sur le continent figurèrent John Poynet, Christophe Goodman, Fox, l'auteur du *Livre des Martyrs*, et Coverdale, le traducteur de la Bible. Les deux premiers eurent leur importance au point de vue des théories politiques.

Né vers 1516, John Poynet fut successivement évêque de Rochester et de Winchester. Dès le début du règne de Marie Tudor, il se fixa à Strasbourg, où il mourut le 11 avril 1556. La même année avait paru : *A short treatise of politike power and of the true obedience which subjectes*

(1) *Revue*, t. XXIII, p. 620.

(2) FROUDE, *History of England from the fall of Wolsey to the death of Elizabeth* t. VI, p. 197 et suiv.

owe to the kynges and other civile governours with an Exhortacion to all true naturall Englishe men. Compyled by D. J. P. B. R. W. 1556. Les initiales indiquent : Doctor John Poynet Bishof of Rochester and Winchester.

Hallam fait ressortir la vigueur de l'œuvre, qui mérite une place distinguée parmi les ouvrages anglais en prose de l'époque; mais il montre aussi qu'elle n'est pas entièrement affranchie du défaut usuel: l'invective vulgaire.

Poynet répond à sept questions; les voici : Quelle est l'origine du pouvoir? Le pouvoir des princes est-il absolu ? Rois et princes sont-ils soumis aux lois divines et aux lois positives de leur pays ? En quelles matières et jusqu'à quel point les sujets doivent-ils obéissance ? Est-il légal de déposer un mauvais gouvernant et de tuer un tyran ? Quelle confiance faut-il accorder aux princes et aux potentats? Le travail se compose ainsi de sept chapitres.

Poynet est l'adversaire résolu de l'absolutisme. Il proclame hautement que les rois, les princes, les hommes dirigeant des républiques n'ont et ne peuvent réclamer une autorité absolue quelconque.

« Le but de leur pouvoir, dit-il, est déterminé; c'est de maintenir la justice, de défendre l'innocence, de punir le mal. En vertu des lois de Dieu, de la loi de la nature, de la loi de l'homme et de la droite raison, rois et princes doivent obéir et se soumettre aux lois positives de leur pays; ils ne peuvent les violer ni s'exempter de leur application, à moins que ceux qui font la loi ne le leur permettent expressément. Les sujets ne doivent point obéir quand les princes ordonnent de faire le mal. »

La question de la déposition des rois est traitée en détail. « Les arguments, les raisons, les lois qui servent à justifier la déposition du mauvais prince prouvent qu'il est légitime de tuer un tyran. Le corps de toute la congrégation, en d'autres termes la république, peut corriger et punir; il peut citer le roi devant le parlement ou toute autre cour de justice. »

Poynet invoque l'histoire de sa patrie; il mentionne Édouard II, déposé pour avoir, sans droit, fait tuer et dépouiller de leurs biens ses sujets et pour avoir dilapidé les trésors du royaume; il montre Richard II remplacé par Henri IV et il cite l'exemple du Danemark, où, en 1528, Christian II, surnommé le Cruel, avait été déposé et où, en 1538, le même roi, ayant voulu ressaisir le pouvoir, avait été arrêté et jeté en prison.

Christophe Goodman, né vers 1520, mourut en 1603. Il avait étudié à Oxford, où, dit-on, il professa la théologie vers 1548. Sous Marie Tudor, il se réfugia à Strasbourg et séjourna ensuite à Francfort et à Genève; il se lia avec John Knox. En 1558, il publia dans cette dernière ville un écrit intitulé : *How superior powers ought to be obeyed of their subjects and wherein they may lawfully be by God's word disobeyed and resisted.* Le livre justifiait la rébellion de sir Thomas Wyatt et attaquait violemment le gouvernement de Marie Tudor.

III

Dans sa belle étude sur les *Portraits de John Knox*, Thomas Carlyle montre dans le puritanisme écossais la plus noble et la plus complète forme qu'ait assumée le protestantisme du XVIe siècle; il le proclame la forme la plus fertile, parce qu'au siècle suivant il a produit le puritanisme anglais de Cromwell, qui, la Bible ouverte et le glaive tiré du fourreau, triomphalement mit le pied sur la Babylone romaine. Avant d'arriver à l'époque où le calvinisme agit sur l'Angleterre, nous rencontrons des écrivains politiques qui, sans offrir grand intérêt, méritent d'être signalés. Nous ne rangerons point parmi eux Thomas Smith, né en 1514, mort en 1577. Il avait été secrétaire d'État sous Édouard VI et fut employé par Élisabeth en diverses négociations. Son traité *De republica Anglorum* a sa valeur comme document statistique, mais n'a point de caractère théorique.

Toute une polémique est soulevée sous le règne d'Élisabeth. D'un côté se trouvent les partisans de l'Église romaine, les ennemis de la reine, de l'autre, les défenseurs du pouvoir royal.

Robert Parsons, né en 1546, élève de Balliol College, à Oxford, était entré, en 1575, dans la Compagnie de Jésus. Avec un autre jésuite, le père Campion, il fit en Angleterre une propagande romaine fort active. Campion fut arrêté; Parsons parvint à se sauver et se réfugia à Rome, où il fut recteur du Collège anglais. Dans de nombreux écrits, anonymes ou pseudonymes, Parsons s'attacha à entretenir une haine irréconciliable entre l'Espagne et l'Angleterre et engagea l'Espagne à envahir l'Angleterre et l'Irlande. Il défendit les droits de l'infante d'Espagne au trône d'Angleterre et contesta les droits de Jacques d'Écosse, protestant. Il publia notamment la *Conférence sur la succession prochaine*

à la couronne d'Angleterre, sous le nom de R. Doleman. L'ouvrage, connu aussi sous le titre de *Traité des droits*, fit l'objet, en 1603, d'une réfutation par John Hayward, historien; il fut réimprimé en 1648 et en 1681.

Parsons montre notamment que plusieurs princes ont été légitimement punis par leurs peuples pour leur mauvaise conduite. Il expose ce qui rend légitime l'opposition aux rois et montre quels pouvoirs ceux-ci possèdent sur les biens et la vie de leurs sujets, jusqu'où les serments faits aux princes obligent les sujets et en quels cas ils peuvent les rompre. L'auteur traite de la différence qu'il y a entre un bon prince et un tyran et examine le droit d'écarter le plus proche héritier. Le livre parut dangereux au point qu'un acte du parlement de la 35e année du règne déclara coupable de haute trahison quiconque en conserverait un exemplaire.

William Allen naquit vers 1532. Il entra à Oriel College, à Oxford. En 1558, il devint chanoine d'York. Sous Élisabeth, il quitta l'Angleterre, puis y revint et s'érigea en convertisseur. Il dut se réfugier sur le continent. En 1587, nous le voyons cardinal; deux ans plus tard, il est créé archevêque de Malines, mais il ne réside pas dans son diocèse, le pape ne lui permettant point de quitter Rome, à cause des services qu'il rend.

Allen publia, peut-être bien avec l'assistance de Parsons, l'*Admonition to the nobility and people of England*. C'était en 1588. Le traité devait être répandu en Angleterre lors de l'expédition de l'Armada. Auparavant, Allen avait écrit l'*Apologie et véritable déclaration de l'établissement et des travaux des deux collèges anglais de Rome et de Reims* et la *Défense des catholiques anglais qui souffrent pour la foi*.

Thomas Bilson répondit à ces deux écrits. Son livre est intitulé: *The true difference between christian subjection and unchristian rebellion, where the princes lawful power to command and bear the sword are defended against the Pope's censure and jesuits' sophisms in their Apology and defence of English catholics; also a demonstration that the things reformed in the Church of England by the laws of the Realm are truly catholic against the catholic Rhemish Testament*. Oxford, 1585. Né en 1547, Bilson étudia à Oxford, devint principal du collège de la ville de Winchester, évêque de Worcester et évêque de Winchester. Il mourut en 1616.

Dans cet écrit, il se montre relativement modéré. Il proclame l'autorité

souveraine de la reine, lui permet de commander dans son royaume ce qui est juste. Il prêche en un certain sens la tolérance, et s'il admet une correction légère quand la nécessité l'exige, il ne veut point que l'on condamne à mort. Il soutient que c'est le prince et non le prêtre qui porte l'épée, et en conclut que le prince, non le prêtre, est le ministre de Dieu pour faire justice dans les affaires temporelles. L'ouvrage est peu approfondi. Un point est à noter : Bilson justifie le droit des sujets de résister, en certains cas, aux souverains. Fréquemment ses paroles ont été invoquées : « Je ne veux pas décider avec précipitation, dit-il, que tous ceux qui résistent sont des rebelles. Il peut y avoir des cas dans les royaumes chrétiens où le peuple peut soutenir ses droits contre le prince sans qu'on puisse le taxer de rébellion. » Bilson explique sa pensée. Il combat l'opinion des jésuites enseignant que les sujets chrétiens peuvent porter les armes contre leur prince pour des motifs religieux, mais il affirme le droit de résistance si, par exemple, le prince entreprend de soumettre son royaume à une puissance étrangère, de changer le gouvernement légitime en tyrannie, de fouler aux pieds les lois établies par le consentement du souverain et du peuple, pour ne suivre que son bon plaisir. Dans ces cas, dans plusieurs autres semblables, si la noblesse et le peuple s'unissent pour maintenir leurs privilèges et leur ancienne liberté, ils ne peuvent être regardés comme rebelles.

Un écrivain autrement grand que ceux que nous venons de mentionner est Richard Hooker. Il naquit en 1554, étudia à Oxford, et fut nommé à Londres au *mastership* du Temple. Il obtint finalement le bénéfice de Bishopsborne et mourut en 1600. Il prit une part active à la lutte de l'Église anglicane contre les tendances calvinistes. Les quatre premiers livres des *Laws of ecclesiastical Policy* parurent en 1593 et 1594. Le cinquième livre parut en 1599. Les trois autres livres, incomplets, furent publiés un demi-siècle après la mort de l'auteur.

Le premier livre forme un traité sur l'idée et les bases du gouvernement en général. Il est conçu dans le sens libéral et établit l'origine populaire du gouvernement et la nécessité du consentement des citoyens. Hooker place le régime constitutionnel au-dessus du despotisme. « Le pouvoir des rois, dit-il, était d'abord absolu, mais les hommes virent bientôt que vivre par la volonté d'un seul devenait la cause de la misère de tous ; cela les amena à se soumettre à des lois dans lesquelles tous les hommes pouvaient voir leur droit. » Il hésite cependant quand il s'agit d'aboutir à la solution de la question relative à la sanction. Il

restreint le pouvoir, il déclare le gouvernement constitutionnel incommensurablement supérieur au despotisme; il pense même que la rupture des lois constitutionnelles est une cause de résistance, mais il n'ose répondre à la question de savoir si le corps politique peut retirer la part de pouvoir qu'il a attribuée au prince (1).

Son ouvrage n'eut point, lors de son apparition, le succès qu'il méritait; mais il eut la gloire de servir de base à l'écrit célèbre de Locke, *Two treatises of government.*

IV

On n'a point assez mis en lumière l'influence que l'Italie exerça sur l'Angleterre vers la fin du XVIe et au commencement du XVIIe siècle. Nombreux sont les fugitifs qui étaient venus d'au delà des Alpes chercher la protection d'Élisabeth. « Avec le goût des études élégantes, dit Charles de Rémusat, ils apportaient pour la plupart l'esprit d'examen et une certaine liberté de pensée (2). » On peut citer, parmi ces Italiens, Pierre Martyr, son ami Jules Terenziano, Jacopo Aconcio, Giordano Bruno. Plus tard apparaîtra Marc-Antoine de Dominis, archevêque de Spalatro, qui, sous Jacques Ier, devint doyen de Windsor.

Au point de vue du droit, un de ces jeunes réfugiés a son importance; c'est Albéric Gentil. Il naquit à San-Ginesio, dans la Marche d'Ancône (3). Son père avait rapporté de Pise, où il avait étudié la médecine, des idées réformistes qu'il inculqua à ses enfants. Albéric fit son droit à Pérouse et obtint en 1572 le grade de docteur. Rentré dans son pays natal, il devint juge à Ascoli et ensuite avocat à San-Ginesio. Dans l'entre-temps, son père s'était livré à la propagande protestante. Suspect à l'inquisition, il fut forcé de quitter son pays natal; il fut même, paraît-il, l'objet d'un jugement en règle. Il se retira dans la Carniole avec Albéric, son fils aîné, et un autre de ses enfants, Scipion. Ce dernier fut envoyé à Tubingue pour y faire ses études; Albéric partit pour l'Angleterre.

Ceci se passait en 1580. Albéric fut accueilli avec faveur par Robert Dudley, comte de Leicester, chancelier de l'université d'Oxford, et recommandé aux autorités académiques. Au mois de février 1581, il fut

(1) Lecky, *Rise and influence of Rationalism in Europe*, t. II, p. 184.

(2) Charles de Rémusat, *Histoire de la philosophie en Angleterre, depuis Bacon jusqu'à Locke*, t. I, p. 56.

(3) Thomas Erskine Holland, *Albericus Gentilis.*

admis à enseigner et, en 1587, il fut appelé à la chaire de droit romain. En diverses solennités, il fit des lectures sur le droit d'ambassade et sur le droit de la guerre. Elles furent la base de deux ouvrages, l'un *De legationibus*, l'autre *De jure belli*. Il mourut en 1608.

En d'autres travaux, Albéric Gentil s'occupa des questions politiques; il traita notamment de l'injustice inséparable de la résistance aux rois et se montra partisan acharné de l'absolutisme.

V

Blackstone fait l'excellente remarque qu'un des principaux boulevards de la constitution britannique a consisté dans les limites assignées à la prérogative du roi, en d'autres termes à la prééminence spéciale qu'a celui-ci au-dessus de toutes autres personnes, hors du cours ordinaire de la loi commune, et en vertu de sa royale dignité. Or, il voit dans le pouvoir de disserter et d'examiner les limites de cette prérogative la preuve la plus forte de la véritable liberté dont se vante l'Angleterre.

A certaines époques cependant, cet examen, cette discussion furent soigneusement prohibés. C'est ainsi qu'Élisabeth ne se fit pas scrupule d'interdire à ses parlements tout débat sur les matières d'État. C'est ainsi que Jacques Ier, imbu de sottes notions sur l'essence de l'autorité royale, avança plus d'une fois dans ses discours que, « comme c'est un blasphème de la part d'une créature, un acte d'athéisme, de disputer sur ce que peut faire la divinité, il est de même audacieux, et c'est un acte de sédition de la part d'un sujet, de disputer sur ce que le roi peut faire dans la plénitude de son pouvoir ». « Les bons chrétiens, ajoutait-il, s'en tiennent aux volontés de Dieu, révélées par sa parole; et les bons sujets se soumettent à la volonté du roi, révélée par *sa* loi (1). »

Jacques Ier, en réalité, n'ajouta rien au pouvoir royal; mais, si Élisabeth avait agi avec prudence, si les circonstances l'avaient aidée, il suscita, lui, de l'opposition et des critiques.

Sous son règne, se manifesta avec éclat la théorie patriarcale, qui était déjà en germe dans l'*Institution of the Christian Man* de 1537, et dans *The necessary doctrine and erudition for any Christian Man*, de 1543.

(1) BLACKSTONE, *Commentaires sur les lois anglaises*. Traduction de CHOMPRÉ, t. I, p. 439.

En 1536, avaient paru les premiers articles de religion, sous le titre d'*Articles devised by the King's Majesty*.

L'*Institution* de 1537 fut l'œuvre des évêques; elle avait été soumise au roi, qui ne l'examina point, mais exprima l'idée qu'elle était conforme aux saintes Écritures. Le travail de 1543 fut, en réalité, une revision du travail de 1537, avec une préface écrite par Henri VIII.

Dans la théorie patriarcale, on soutenait que Dieu protège spécialement la monarchie héréditaire, à l'exclusion de toute autre forme de gouvernement; que le droit de succession par ordre de primogéniture est d'institution divine; qu'aucune durée de possession du trône par une autre famille ne peut priver de ses droits le prince légitime; que les lois limitant la prérogative royale doivent être regardées comme de simples concessions accordées libéralement par le souverain et qu'il peut retirer à volonté; que tout compromis consenti par un prince à son peuple doit être considéré simplement comme une déclaration de ses intentions et n'est, en aucune façon, un contrat dont on puisse réclamer l'exécution (1).

Jacques Ier lui-même exposa par la plume les théories absolutistes. Il les formula dans *The true Law of free monarchies*, et les fit pénétrer dans le Βασιλικόν Δῶρον, adressé à son fils aîné. Pour lui, le devoir du prince est d'ordonner; celui du sujet, d'obéir; le roi est placé par Dieu au-dessus des lois et il peut faire des lois sans le parlement (2).

(1) GLASSON, ouvrage cité, t. V., p. 179.

(2) Jacques Ier, il n'est pas sans intérêt de le rappeler ici, institua à Chelsea un collège où l'on préparait aux controverses. De savants théologiens devaient y étudier et écrire sur les disputes avec les théologiens de l'Église romaine. Fuller nous fait connaître l'un des motifs de la fondation. « Comme Salomon n'employait ses gens à aucun ouvrage qui regardât le bâtiment, par cette raison qu'en donne le texte, qu'ils étaient ses gens de guerre, de même l'Église romaine ne charge point ses professeurs du poids de la prédication ni des soins d'une paroisse, elle les réserve uniquement aux études polémiques. Au lieu qu'en Angleterre un seul et même homme est chargé de faire des leçons, de prêcher, de catéchiser, de disputer, d'administrer les sacrements, etc. »

Outre des théologiens, le collège de Chelsea devait compter au moins deux habiles historiens, pour transmettre à la postérité les événements les plus mémorables, tant dans l'État que dans l'Église.

Le principal et les membres furent nommés par le roi, le 8 mai 1610. Mathieu Sutcliffe, doyen d'Exeter, fut principal. Guillaume Camden fut l'un des historiens. En 1611, le roi désigna comme membre Marc-Antoine de Dominis, ancien archevêque de Spalatro, doyen de Windsor.

L'entreprise échoua. Différents motifs furent donnés. On allégua le faible appui du roi, d'hostilité des évêques et des universités, le peu de valeur des membres — Sutcliffe

Un protagoniste ardent du pouvoir absolu fut John Cowell (1554-1611). Il avait étudié à Cambridge et se distingua en droit romain. On le voit, en 1584, membre du collège de *Doctors' Commons*, puis professeur de droit romain et vice-chancelier à Cambridge. Il fut nommé, en 1608, vicaire général de l'archevêque de Cantorbéry (1).

Cowell publia en 1607 : *The Interpreter, a booke containing the signification of words*. Là se trouvaient expliqués les termes usités dans les statuts et employés par les juristes. Sous les mots *roi*, *parlement*, *prérogative*, *subside*, était émise l'opinion que la monarchie anglaise est une monarchie absolue et que le roi consulte le parlement par pure bonté, renonçant ainsi à son droit de faire les lois sans le consentement des Chambres.

La Chambre des communes prit ombrage. En 1610, elle invita les lords à se joindre à elle pour appeler sur le livre l'attention du roi. Il fut déclaré que Jacques avait, de son propre mouvement, fait venir Cowell et que celui-ci avait désavoué la doctrine soutenue dans son livre. L'ouvrage n'en fut pas moins supprimé par proclamation du 25 mars et brûlé par le bourreau.

Calvin avait laissé ouverte la question de la forme politique. Personnellement, il penchait vers le gouvernement aristocratique ; mais nombre de ses disciples s'étaient prononcés en faveur du gouvernement démocratique. En Angleterre même, les théories puritaines, qui aboutissaient à l'affirmation de la dignité humaine et excluaient l'obéissance passive, finirent par faire de grands progrès. Élisabeth les combattit ; en 1593, il fut déclaré qu'elles constituaient une offense à la loi et la punition des *dissenters* fut confiée au juge civil. Sous Jacques Ier, la persécution éclata ; elle amena, en réalité, le développement des idées prétendues sédi-

seul avait grande valeur, — l'opposition de quelques membres du parlement, qui craignaient que le collège ne fût trop dévoué à la cour et à sa théologie et que l'histoire qu'il donnerait ne fût trop partiale en faveur du roi.

Rappelons ici que Henri VIII avait conçu l'idée de l'établissement, sur le modèle des *Inns of Court*, d'une école où l'on aurait enseigné le droit et l'emploi pur et correct du latin et du français. Le roi voulait former des fonctionnaires pour son service dans les pays étrangers. Un ou deux étudiants auraient accompagné les ambassades à l'étranger ; deux étudiants devaient écrire une histoire ou chronique du royaume et la tenir au courant ; enfin, si une guerre éclatait sur le continent, il fallait envoyer des personnes chargées de faire rapport.

(1) *Dictionary of national biography*, publié sous la direction de LESLIE STEPHEN et SIDNEY LEE, article *Cowell*.

tieuses et le puritanisme devint véritablement la force religieuse de la nation. La dignité humaine se redressa devant l'oppression et la violence; le monde vit apparaître des types de grandeur morale, comme l'antiquité n'en avait point produit de plus beaux.

Dans le sein de l'Église anglicane, la théorie de l'obéissance passive fut prêchée; les *dissenters*, au contraire, revendiquèrent les droits des sujets. La lutte se poursuivit sous Jacques Ier et sous Charles Ier. Elle reprit sous Charles II et Jacques II. En 1609, un bachelier d'Oxford osa soutenir devant les autorités académiques la thèse qu'il est permis, pour cause de religion, de déposer les rois et de prendre les armes contre eux; mais il fut obligé de se rétracter. Sous Charles Ier, l'épiscopalisme parut devoir l'emporter. C'est alors que Sibthorp prêcha que si le prince ordonnait quelque chose de contraire à la loi divine ou d'impossible, les sujets n'en devaient pas moins supporter la peine de leur désobéissance. Auparavant, des Écossais catholiques réfugiés en France, Barclay et Blackwood, avaient admis qu'il est des cas où la résistance est légitime; en présence de Charles Ier, le protestant Mainwaring prêcha que le roi ne doit pas respecter les lois relatives aux droits et aux privilèges des sujets, que les impôts qu'il prétend lever sont dus et que l'assentiment du parlement est inutile (1).

Jacques Ier fut continuellement en guerre avec la Chambre des

(1) Hallam fait à l'Écossais Bellenden une place à part parmi les écrivains politiques du XVIIe siècle. Il ne rentre pas précisément dans le cadre de notre travail, mais nous pouvons lui consacrer une courte notice.

William Bellenden ou Ballantine, né entre 1550 et 1560, mourut vers 1633. Il semble, dit la Biographie de Stephen, avoir été employé au service diplomatique par Marie Stuart et par Jacques. Entre 1608 et 1612, il devint maître des requêtes. Il enseigna les humanités à Paris, où il passa une grande partie de sa vie. Il était probablement catholique romain.

Son livre principal est *De statu libri tres. I. De statu prisci orbis in religione, re politica et literis. II. Cicero princeps, sive de statu principis et imperii. III. Cicero consul, senator, senatusque romanus sive de statu reipublicæ et urbis imperantis orbi.* Il parut à Paris en 1616.

Selon Hallam, Bellenden semble avoir eu dans le premier livre de son ouvrage une vue de l'histoire plus compréhensive et avoir réfléchi sur elle plus philosophiquement que peut-être personne avant lui. Il ajoute qu'il ne se souvient d'aucun ouvrage rappelant autant les théories de Vico et le livre de Montesquieu sur *Les causes de la grandeur et de la décadence des Romains*. D'après le même écrivain, il ne faut pas même faire une exception pour Bodin, parce que Bellenden est plus régulièrement historique et plus concis que l'illustre écrivain français.

Le premier livre de l'ouvrage de Bellenden ne comprend en tout que quarante pages.

communes. Celle-ci maintint hautement ses droits et parmi ses membres les plus intraitables se trouva au premier rang John Selden.

Francis Bacon prit également part à la lutte; toutefois, ses idées politiques ne sont pas fort développées. Il en a exposé quelques-unes dans son mémoire à Jacques Ier : *The true greatness of the Kingdom of Britain.* En d'autres de ses écrits figurent des maximes de gouvernement. Bacon, en réalité, veut une religion d'État; il prétend que le roi et la Chambre basse sont non des adversaires, mais des membres du même État. Il ne veut point que de véritables marchés se concluent entre le peuple et le souverain, que des impôts soient consentis en vue d'obtenir le redressement de griefs. Il donne au roi une situation élevée et s'imagine qu'il s'entourera des hommes les plus compétents : la cause de la monarchie est, à ses yeux, la cause de l'intelligence dans la bataille éternelle contre l'ignorance et la routine.

VI

Charles Ier fut également en lutte avec le parlement. En 1628, la Chambre des communes protesta vigoureusement contre les empiètements du roi et elle présenta la fameuse pétition des droits, dans laquelle elle demandait au souverain de proclamer qu'aucune taxe ne serait obligatoire sans l'assentiment du parlement, et que personne ne serait emprisonné sans jugement régulier. La Chambre des lords vota la pétition et le roi consentit dans la forme ordinaire : *soit droit fait comme est désiré.*

Parmi les plus ardents défenseurs de la cause libérale était sir John Eliot. Il était né en 1592 et avait étudié à Oxford. En 1614, il entra au parlement. Lorsqu'en 1629 le roi ajourna la Chambre, Eliot fut envoyé à la Tour de Londres avec huit autres membres. Il fut poursuivi en justice et condamné, en 1630, à 2,000 livres d'amende. En 1632, il fut de nouveau jeté en prison. La même année, il mourut à la Tour : la phtisie l'avait terrassé.

Il nous reste de John Eliot deux ouvrages; l'un, *The monarchie of man;* l'autre, le *De jure majestatis.* Les deux ouvrages ont été édités il y a quelques années par M. Alexandre B. Grosart. Voici leurs titres complets : *The monarchie of man. A treatise philosophical and moral, wherein some questions of the politiks are obviously discust. By sir John Eliot Knt. Prisoner in the Tower. Deus nobis hæc otia. Virg.*, et *De jure majestatis : or political treatise of government.*

On a dit, avec raison, que Eliot était un enthousiaste orateur plutôt qu'un penseur logique. Dans son traité politique, il donne au roi des pouvoirs étendus, mais le roi reçoit constamment des conseils du parlement. Le roi doit gouverner pour le bien de ses sujets; il doit conformer ses actions à la loi; seulement, il est une sphère où il intervient personnellement, c'est lorsqu'il s'agit de prévenir les maux qu'aucune loi ne peut empêcher, comme l'invasion, la sédition, la défection (1). Eliot, on le voit, n'est point partisan du pouvoir absolu, mais il n'est point non plus républicain ; il veut la permanence, la stabilité de la loi. En réalité, il réflétait les idées des Hampden, des Pym, des Selden, des Fairfax : l'incapacité et la mauvaise foi de Charles Ier devaient jeter l'opposition dans une politique plus accentuée.

Jamais peut-être la liberté anglaise ne courut un danger aussi grand. Le roi gouverna onze années sans convoquer le parlement. Des taxes furent imposées par la Couronne sans le consentement de la nation; d'illégales poursuites furent exercées; la persécution religieuse sévit.

VII

Il ne rentre point dans le cadre de notre travail de montrer les péripéties de la guerre : bornons-nous à l'examen des théories politiques.

A ce point de vue, la révolution de 1640 est d'une importance énorme. Milton formule en un style admirable les principes politiques des puritains; Cromwell organise l'État et ses conceptions seront reprises quand le peuple américain, sur lequel le puritanisme a laissé une trace si profonde, conquerra son indépendance; des esprits aventureux proclament des idées dépassant de deux siècles l'époque et veulent, du coup, réformer tout l'édifice constitutionnel anglais par l'introduction du suffrage universel. En même temps, quelques écrivains se font les champions des idées monarchiques et Hobbes rédige les théories du despotisme (2).

A partir de 1640, la lutte entre Charles Ier et le parlement avait assumé un caractère d'exceptionnelle gravité. Bientôt la guerre avait éclaté; elle devait aboutir à la défaite des troupes royales. Le roi fut fait prisonnier et le parlement le mit en jugement.

Un auteur de cette époque est sir Robert Filmer, qui formula dans le

(1) Gardiner, *History of England* (1603-1642), t. III, p. 191.
(2) Gardiner, ouvrage cité, t. VII, p. 224.

Patriarcha la doctrine de l'origine patriarcale du pouvoir royal. Il avait étudié à Trinity College, Cambridge. Au début de son règne, Charles Ier le créa chevalier. Il fut un ardent royaliste et eut à souffrir pour la cause de son souverain. Il mourut en 1653. Il est à noter que son livre principal ne fut publié qu'en 1680 et que cette publication et la propagande faite en faveur des idées de Filmer suscitèrent, en 1690, le livre de Locke: *Two Treatises of government*. La doctrine de Filmer avait déjà fait l'objet d'une réfutation dans le *Patriarcha non monarcha, or the Patriarch unmonarched*, publié en 1681 par l'ami de Locke, James Tyrrell, et dans les *Discourses on government*, composés vers la même époque par le noble Algernon Sidney, et publiés après sa mort, en 1698.

Dans la théorie de Filmer, le pouvoir politique a son origine en Adam. Le premier homme a été le premier souverain. Le pouvoir a dû se transmettre ensuite héréditairement, de génération en génération, et s'est partagé entre les différents rois de la terre, qui doivent être considérés comme les successeurs d'Adam et de Noé (1).

D'autres travaux de Filmer furent réimprimés vers 1680, ce sont : *The Anarchy of a limited and mixed Monarchy*, dirigé contre Hunton, et *The Freeholder 's Grand Inquest*, qui dataient de 1648, *Observations concerning the Original of Government*, dirigé contre Hobbes, Milton et Grotius, et *Observations on Aristotle 's Politiques touching Forms of Government*, qui dataient de 1652.

En 1641, Robert Greville, second lord Brooke, que Milton lui-même appelle un noble et pieux seigneur, un ardent ami de la tolérance, avait écrit un discours sur la nature de l'épiscopat anglais. William Prynne, le vigoureux pamphlétaire puritain, ne cessait d'examiner, au point de vue juridique, les questions de liberté politique. Dans les rangs avancés de la démocratie, John Lilburne, lieutenant-colonel, avait écrit de nombreuses brochures où il développait jusque dans leurs dernières conséquences ses théories radicales (2).

En 1643, parut *A treatise of monarchy*. L'auteur était Philippe Hunton. Né vers 1598, il avait étudié à Oxford. Cromwell le nomma prévot de New-College à Durham. Sous la Restauration, il fut révoqué. Son travail fut l'objet de critiques. Ferne et Filmer y répondirent et Hunton écrivit à son tour : *A Vindication of Monarchy*. Un détail don-

(1) Paul Janet, ouvrage cité, t. II, p. 187.

(2) *The political ideas of the Puritans*, par le professeur H. L. Osgood, dans le *Political Science Quarterly*, juin 1891.

nera une idée des tendances de Hunton : les principes de ce dernier livre furent condamnés, en 1683, par l'université d'Oxford et l'ouvrage fut brûlé. Plus tard, il est vrai, la situation changea. En vertu d'un ordre de la Chambre des lords en date du 27 mars 1710, le décret de l'université fut lui-même publiquement brûlé comme contraire à la constitution du royaume et destructif de la succession protestante.

Ferne, dont le nom vient d'être cité, écrivit en 1643: *A reply unto severall treatises pleading for the armes now taken up by subjects in the pretended defence of religion and liberty*. Henry Ferne, né en 1602, mort en 1662, était chapelain de Charles Ier. Lors de la Restauration, il devint évêque de Chester.

Un autre esprit curieux est David Jenkins. Au début du règne de Charles Ier, il devint un des juges du pays de Galles et plus tard il poursuivit avec rigueur les adversaires de la royauté. Lors de la prise de Hereford par les forces parlementaires, en 1645, il fut fait prisonnier et enfermé dans la Tour de Londres. Après la Restauration, il fut mis en liberté. Dans un pamphlet, *Lex terræ or the Law of the Land*, il proclame que le gouvernement de l'Angleterre a une triple base : la coutume, les décisions judiciaires et les actes du parlement. « Le gouvernement du royaume par un souverain, dit-il, est aussi ancien que l'histoire et la couronne d'Angleterre est immédiatement soumise à Dieu, à l'exception de tout autre. Le roi est *principium*, *caput et finis parliamenti*. »

Marchamont Needham, né en 1620, mourut en 1678. Il se rangea d'abord résolument parmi les parlementaires, et les défendit pendant plusieurs années avec énergie, mais il finit par les abandonner. En différents écrits il préconisa le principe de la souveraineté populaire.

VIII

D'une haute valeur sont les écrits de Milton [1]. Né en 1608, il avait étudié à Cambridge, puis avait voyagé en France et en Italie. Lorsqu'éclatèrent les difficultés en Angleterre, il n'hésita pas à défendre ses idées par la plume. De là provient une œuvre remarquable, l'*Areopagitica*, plaidoyer chaleureux en faveur de la liberté de la presse, où il

[1] David Masson, *The life of John Milton*, 6 volumes in-8°.

se montre à la fois puissant penseur et admirable poète : « Celui qui tue un homme tue un être raisonnable; mais celui qui détruit un bon livre anéantit la raison elle-même et la propre représentation de la divinité...» « La censure n'est pas seulement un outrage fait à la dignité humaine, c'est une invention complètement inutile, qui n'atteint pas son but; elle veut préserver les esprits et les cœurs du contact de l'immoralité, mais elle ignore que l'aspect du mal nous en inspire le dégoût ou même, souvent, nous fournit des armes contre lui; que de la fatale pomme se sont élancés en même temps, comme deux jumeaux, le bien et le mal, qu'ils croissent ensemble, et que nous n'arrivons pas à l'un si nous ne connaissons pas l'autre... Si l'on craint tant la contagion, il faut renoncer à toute critique, supprimer la Bible même, comme font les papistes... Non, non, lords et communes! il ne faut pas emprisonner les esprits; les temps sont venus de parler et d'écrire librement sur toutes matières de public. Dussent les vents de toutes les doctrines souffler à la fois sur la terre, la vérité est en campagne, laissez-la lutter avec l'erreur. Qui a jamais vu que, dans un combat libre et ouvert, la vérité fût vaincue? »

Avec une vision de l'avenir, étonnante d'exactitude, il prédisait la grandeur de l'Angleterre : « Il me semble voir, disait-il, un noble et puissant peuple se levant comme un homme fort après le sommeil et secouant les boucles de sa chevelure invincible. Il me semble le voir comme un aigle qui revêt son héroïque jeunesse, qui allume ses yeux inéblouis dans le plein rayon du soleil, qui arrache les écailles de ses paupières, qui baigne sa vue longtemps abusée à la source même de la splendeur céleste, pendant que tout le ramas des oiseaux craintifs et criards et aussi ceux qui aiment le crépuscule, voltigent à l'entour, étonnés de ce qu'il veut faire et, dans leurs croassements envieux, tâchent de prédire une année de sectes et de schismes. »

Sous la république, Milton devint secrétaire pour les langues étrangères. Ses fonctions consistaient surtout à mettre en latin les minutes et les instruments diplomatiques du conseil.

Le 1er janvier 1649, les communes avaient voté une résolution et une ordonnance. La résolution portait qu'en vertu des lois fondamentales du royaume, il y avait trahison dans le chef du roi d'Angleterre de faire la guerre au parlement et au royaume. L'ordonnance désignait une haute cour de justice chargée de juger le roi. Virtuellement, la république exista à partir du 4 janvier. Le 30 janvier, les communes défen-

dirent de proclamer qui que ce soit roi d'Angleterre ou d'Irlande [1].

Milton avait déjà exposé ses idées politiques dans *The Tenure of Kings and magistrates*. Il les développa dans les écrits que suscitèrent les attaques des adversaires de la république d'Angleterre.

Peu après la mort de Charles Ier avait paru l'Εἰκὼν βασιλική, œuvre de John Gauden, évêque de Worcester, mais attribuée au roi et qui avait eu un immense succès, Milton répondit par l'Εἰκονοκλάστης, *an Answer to a Book intit'd* Εἰκὼν βασιλική, *the pourtraicture of his sacred Majesty in his solitudes and sufferings. The author I. M.* Le livre eut un énorme retentissement et jeta la consternation dans le camp royaliste. Le prétendant, le futur Charles II, séjournait à la Haye, qui était devenue le centre des intrigues royalistes. A cette époque, Claude de Saumaise professait à Leyde. Il écrivit, pour le parti du roi, la *Defensio regia pro Carolo I*, qui parut en novembre 1649, et où il attaquait la république d'Angleterre.

Milton fut chargé par son gouvernement de répondre. De là, la *Pro populo anglicano defensio contra Claudii Salmasii Defensionem regiam*. L'ouvrage provoqua de violentes répliques. L'une d'elles, intitulée *Regii sanguinis clamor ad cœlum adversus parricidas Anglicanos*, attaquait personnellement Milton. Celui-ci écrivit à son tour *Joannis Miltoni pro Populo anglicano defensio secunda*, où il se livrait aux plus grandes violences de langage.

Plus tard, il composa *A treatise of civil power in Ecclesiastical causes*, publié en 1659, et un traité *De doctrina christiana*, qui ne fut imprimé qu'au commencement de ce siècle.

Milton rêve le règne de la liberté et de l'égalité qui se confondent avec le règne du Christ. « Quelle forme de gouvernement, demande-t-il, se rapproche davantage des préceptes du Christ qu'une libre république? Les gouvernants sont là les continuels serviteurs du peuple... Un roi, au contraire, veut être adoré comme un demi-dieu. »

[1] De nombreuses brochures parurent lors de l'exécution de Charles Ier. De cette époque date aussi une traduction anglaise des *Vindiciæ contra tyrannos* de Hubert Languet. La bibliothèque du Musée britannique en possède un exemplaire portant la date de 1648. La traduction fut réimprimée en 1689; sur l'exemplaire de cette nouvelle édition, qui repose à la même bibliothèque, se trouve une annotation manuscrite portant que la traduction est l'œuvre de « William Walker, de Darnal, près de Sheffield (Yorkshire), le même qui coupa la tête du roi Charles. »

Jusqu'ici, l'identité de l'exécuteur du roi n'a point été établie. D'après les uns, ce fut le bourreau, Richard Brandon; d'après les autres, un dragon de l'armée de Cromwell.

Il prêche la tolérance religieuse, dont il exclut cependant le papisme.

En politique, il est adversaire du pouvoir absolu des rois; il admet la condamnation du tyran.

Un curieux ouvrage parut en 1656. C'est *The Commonwealth of Oceana*. L'auteur était James Harrington, qui composa quelques autres travaux politiques, notamment *The prerogative of popular government* et *Political Aphorisms*. Né en 1611, il avait étudié à Trinity College, Oxford. Il mourut en 1677.

Son œuvre présente ceci de remarquable, qu'elle exerça une grande action sur les hommes d'État qui rédigèrent au XVIIIe siècle la constitution de la grande république américaine. Parmi les idées que Harrington a exposées se trouve le principe de la séparation des pouvoirs : au sénat appartient l'initiative, au peuple, la décision, aux magistrats, l'exécution. Pour lui, le gouvernement est l'empire des lois, non des hommes. Le peuple est souverain; le pouvoir souverain d'une république n'est pas plus limité que celui d'un monarque, mais il doit être organisé de façon à établir un juste équilibre : de là, la nécessité de deux assemblées.

IX

Tandis que Milton développait ses doctrines, des faits importants se produisaient qui intéressent notre aperçu historique.

Le parti presbytérien avait entamé la lutte au nom de la liberté politique et de la liberté religieuse; il ne tarda pas à se voir débordé. Dans l'armée se dessina un mouvement puissant : ses partisans s'appelaient les Saints, les Indépendants. Le conflit devait éclater entre les Indépendants, maîtres de l'armée, et les Presbytériens, maîtres du parlement.

Lorsque le roi fut fait prisonnier, l'armée manifesta son mécontentement à l'égard du parlement, qu'elle accusait d'user de ménagements. La plupart des officiers et des soldats étaient républicains. Le 9 octobre 1647, les délégués de cinq régiments présentèrent leurs griefs à Fairfax. Puis les délégués de onze régiments rédigèrent un écrit : *An agreement of the people for a firm and present peace on the ground of common right* (1).

Le pacte populaire fut présenté, au nom de l'armée, à la Chambre des communes pour être proposé par elle à l'adhésion du peuple anglais. Il

(1) *La Société nouvelle*, avril 1892, *John Lilburne et les niveleurs*, par D.-O. Nicole. *Annales de l'École libre des sciences politiques*, janvier 1892, article de Bourgeaud.

renferme une déclaration des droits faite sous forme de restrictions à la compétence du parlement. « Les soldats de Cromwell, observe M. Borgeaud, revendiquent leurs « droits de naissance » ; mais il ne s'agit plus uniquement, comme dans la fameuse *Petition of rights* des communes, en 1628, de droits historiques fondés sur des statuts et des chartes. Dans la bouche et sous la plume des démocrates de 1647, l'expression : droits de naissance (*native rights*, *birth rights*) comprend aussi les droits naturels. »

L'*Agreement* exigeait le suffrage universel : devaient être électeurs tous les hommes majeurs, à l'exception des pauvres et, pour un terme de sept années, à l'exception de tous ceux qui avaient adhéré, durant la guerre civile, à la cause royale.

Les chefs, Cromwell, Ireton, s'opposèrent au suffrage universel. Milton se rangea à leur avis. Les préoccupations du moment l'emportèrent en lui sur la logique. Et en effet, n'avait-il pas opposé à l'origine divine de la royauté l'origine divine de la volonté populaire? Quoi qu'il en soit, sur ce point Cromwell l'emporta; quelques-unes des autres réformes furent insérées sous le protectorat dans la constitution élaborée en 1653, l'*Instrument of government*.

Ici apparaissait une organisation constitutionnelle nouvelle qui rompait avec toutes les traditions nationales. Il y avait une chambre unique, dont les résolutions n'avaient point besoin de l'assentiment du protecteur, sauf lorsqu'il s'agissait d'amendements à la constitution. Le protecteur pouvait faire des remontrances; il pouvait fixer des délais; mais il n'avait pas de droit de *veto*. Le parlement était triennal.

Les pouvoirs du protecteur n'en étaient pas moins assez étendus : il nommait les fonctionnaires, il avait une armée de 30,000 hommes, une flotte suffisante et un budget de 200,000 livres pour l'administration intérieure.

Néanmoins, il devait plus ou moins se conformer à l'avis d'un conseil permanent de quinze à vingt et un membres, nommés à chaque parlement par le protecteur et par le parlement. Ce conseil nommait les protecteurs à vie. Le protecteur prêtait serment de rechercher le bien du peuple et de ne violer ni l'*Instrument of government*, ni les autres droits.

La tolérance religieuse était proclamée : l'article 37 garantissait pro-

(1) GARDINER, *The constitutional documents of the Puritan Revolution 1628-1660* Introduction, p. 411 et suiv.

tection à ceux qui croyaient en Dieu et en Jésus-Christ; le papisme et l'épiscopalisme étaient exclus.

Dans ses grandes lignes, l'*Instrument*, observons-le en passant, fut imité aux États-Unis. Le fait s'explique d'autant plus facilement que Jefferson rapporte lui-même qu'en vue de l'œuvre constitutionnelle de 1776, il s'était inspiré des théories des puritains du XVIIe siècle.

X

A la même époque, un homme formulait les principes absolutistes avec une netteté et une précision qui n'avaient jamais été atteintes; c'était Thomas Hobbes.

Hobbes a fait l'objet d'appréciations diverses. Les uns voient en lui l'adversaire des institutions républicaines, le défenseur convaincu de la monarchie des Stuarts. Les autres le considèrent comme un partisan décidé de Cromwell. L'histoire de sa vie explique ses opinions. Royaliste, puis admirateur du gouvernement fort de Cromwell, il refit — le mot est exact — à diverses reprises le même livre. Le despotisme qu'il prônait et qui, dans ses premiers écrits, était bel et bien la monarchie, finit par être l'État, peu importe que sa forme extérieure fût monarchique, aristocratique ou démocratique. Il aboutit, en réalité, à la réunion de toutes les volontés individuelles en une seule personne, qui est le corps politique, le Léviathan, le Dieu mortel auquel nous sommes redevables de la paix et de la protection.

Né en 1588, Thomas Hobbes mourut en 1679. Il avait étudié à Magdalen College, Oxford, et avait fait, en qualité de précepteur de jeunes nobles anglais, de longs séjours sur le continent, où il s'était trouvé en rapport avec les hommes les plus remarquables de l'époque. Il rentra en Angleterre, en 1637, et écrivit un petit ouvrage en faveur de la prérogative royale; il y prônait la monarchie absolue et prétendait en établir l'indispensable nécessité pour le bonheur du peuple. Le travail est intitulé *Elements of Law, natural and political* [1]. « Mais, dit Bayle, ayant prévu la guerre civile, dès qu'il eut fait réflexion aux choses qui se passèrent dans les premières séances du parlement de l'an 1640, il alla chercher, à Paris, une retraite favorable, pour philosopher plus tranquillement avec le père Mersenne, avec Gassendi et avec quelques autres grands hommes. »

[1] *Quarterly Review*, avril 1887, p. 417 et suiv.

En 1642, il composa le *De Cive*, qui ne fut tiré qu'à un petit nombre d'exemplaires et qu'il transforma plus tard en les *Elementa philosophica de Cive*.

Le jeune prince de Galles s'était retiré en France. Hobbes lui enseigna les mathématiques. C'est alors qu'il composa l'ouvrage contenant l'ensemble de son système. Dans sa forme définitive, l'ouvrage parut à Londres en 1651 : il était intitulé *Leviathan or the matter, form and power of a Commonwealth, ecclesiastical and civil.*

La thèse était brutale. Du coup, Hobbes brisait le droit divin des rois et démolissait les orgueilleuses prétentions de l'Église anglicane. Aussi fut-il dénoncé à son royal élève : défense lui fut faite de paraître à la cour.

La base de la théorie hobbesienne est l'égalité en facultés de tous les hommes, égalité qui entraîne leur égalité en droits. La terre et tout ce qu'elle portait était, selon lui, également l'héritage de chaque homme et chaque homme pouvait aussi bien que tout autre élever ses revendications. Mais l'égalité rendait la guerre de l'homme contre l'homme absolument inévitable et interminable: continuer semblable guerre était chose préjudiciable; la raison et l'expérience s'accordaient ainsi à enseigner que la seule condition qui permît à chacun de prendre exclusivement possession de la partie qui lui revenait, était de renoncer à toute revendication des autres parties. Pour arriver à cet état de choses, pour donner de la force à ce contrat, un gouvernement était nécessaire et il fallait que ce gouvernement fût absolu, qu'il absorbât toutes les facultés de toute la communauté, ne laissant ni des individus, ni une société d'individus à même de traiter avec lui sur des termes plus favorables que les autres. Le Léviathan, le Dieu mortel, devait participer de l'omnipotence du Dieu immortel qu'il représente sur la terre. *Non est potestas super terram quæ comparetur ei.*

XI

Parlant de Charles II, Blackstone note que, sous son règne, tout vicieux, turbulent et sanguinaire qu'il fût, il y eut un tel concours de circonstances heureuses que l'on peut en dater la restauration de la liberté anglaise. Le fait est que la liberté individuelle obtint alors, par l'acte d'*habeas corpus*, une nouvelle sûreté. Cependant, ce n'est point sans de vigoureux efforts que les adversaires de l'absolutisme parvinrent à

triompher. Dans le domaine de la pensée comme sur le terrain de la pratique, ils eurent fort à faire.

Aux premières années du règne, le clergé anglican se prononça avec plus d'ardeur que jamais en faveur de la thèse de l'absolutisme royal. L'épiscopat surtout se distingua par son avilissement. Samuel Parker, évêque d'Oxford, d'autres prélats, allèrent jusqu'à investir le roi d'une puissance illimitée sur la conscience de ses sujets. Ces prétentions ridicules rencontrèrent, il est vrai, de l'opposition et parmi les défenseurs des idées libérales figure l'ami de Milton, Andrew Marvell. Il était né en 1620, avait étudié à Cambridge et avait ensuite longtemps voyagé sur le continent. En 1657, il était l'assistant de Milton pour la traduction des dépêches diplomatiques. En 1660, il devint membre du parlement. Son intégrité lui donna, au milieu de la corruption, une situation importante; son esprit sarcastique et mordant en fit l'un des plus terribles adversaires du parti épiscopal. En 1672, commença sa controverse célèbre avec Samuel Parker, à laquelle nous devons le *Rehearsal transprosed*. Il mourut en 1678.

Jacques II prétendit gouverner sans l'intervention du parlement. Sa politique idiote provoqua la révolution. Dans une assemblée générale des pairs et des communes réunis en Convention, le 7 février 1689, il fut résolu que le « roi s'étant efforcé de renverser la constitution du royaume, en rompant le contrat original entre le roi et le peuple, ayant violé par le conseil des jésuites et autres personnes perverses les lois fondamentales, et s'étant retiré lui-même hors du royaume, il avait abdiqué le gouvernement et que par conséquent le trône était vacant ». Le 24 février, le *Bill des droits* affirmait les principes constitutionnels. La liberté politique remportait la victoire définitive. Dans le domaine de la théorie allaient se présenter deux ouvrages importants. Les *Discourses on government* du noble Algernon Sidney parurent après la mort de leur auteur, qui avait payé de sa vie, en 1683, son dévouement à la cause libérale. En 1690, John Locke réfuta dans ses *Two treatises of government* les théories de Filmer et formula avec une admirable hauteur de vue les principes de la liberté civile.

DES ATTRIBUTIONS DES CONSULS EN MATIÈRE NOTARIALE,

AU POINT DE VUE DE LA LÉGISLATION ITALIENNE,

PAR

M. F. CONTUZZI,

Professeur de droit international à l'université de Naples.

SOMMAIRE : 1. Avantages dérivant de l'exercice des fonctions notariales par les consuls. — 2. Droit international conventionnel. — 3. Sanctions législatives applicables aux consuls comme notaires. — 4. De l'exercice du ministère notarial en cas d'absence, de vacance ou d'empêchement de l'officier consulaire. — 5. Défense faite aux consuls d'exercer les fonctions notariales hors de leur propre district — 6. Règles à suivre par les consuls dans l'exercice de leurs fonctions notariales. — 7. Rapport entre l'article 44 de la loi consulaire de 1865 et l'article 30 de la loi sarde de 1858. — 8. Du cas où des étrangers sont parties à l'acte passé devant le consul. — 9. Question discutée devant la cour de cassation de Florence, sur l'application des articles 44 de la loi et 192 du règlement consulaire. — 10. Délivrance des certificats de vie. — 11. Règles à suivre dans la rédaction des actes. — 12. Règles spéciales concernant les témoins. — 13. De la langue à employer dans les actes notariaux passés devant les consuls. — 14. Faculté de recevoir les testaments faits par actes publics et ceux en forme mystique. — 15. Ouverture des testaments en forme mystique. — 16. Formes à suivre pour le dépôt des testaments olographes. — 17. Retrait du testament secret ou du testament olographe déjà déposé. — 18. Transmission à faire au ministère des affaires étrangères après l'ouverture de la succession. — 19. Interdiction aux consuls de donner communication des testaments publics avant la mort du testateur. — 20. Remise aux consulats d'un des deux originaux des testaments faits à bord. — 21. Actes concernant des immeubles. — 22. Garde des minutes des actes reçus par les consuls. — 23. Numérotage des minutes et des inscriptions à faire dans les registres. — Répertoire. — 24. Légalisation des signatures aux actes sous seing privé. — 25. Défense de se dessaisir d'une minute ou du registre des actes. — 26. Attributions des consuls pour les protêts des lettres de change. — 27. Visa des livres de commerce.

1. *Avantages dérivant de l'exercice des fonctions notariales par les consuls.* — On a constamment et généralement reconnu aux consuls la faculté d'exercer les fonctions de notaires. Cette faculté ne leur est pas seulement avantageuse à eux-mêmes, à cause de l'importance qu'elle leur donne, et des émoluments qu'elle peut leur procurer, mais elle est surtout utile à leurs nationaux. Ceux-ci, en effet, en s'adressant à leurs consuls pour faire passer les actes dont ils ont besoin, font une très

grande économie de temps et d'argent. Les mêmes actes qui sont rédigés par le consul italien, par exemple, à Marseille, s'ils devaient être rédigés par des notaires français, coûteraient bien davantage aux parties intéressées; d'autant plus qu'il y aurait des frais de légalisation de la part de l'autorité compétente française, et ensuite de l'autorité compétente italienne. Cet avantage, qui se retrouve en France, se retrouve encore plus largement en Angleterre, en Amérique et dans les pays où les lois locales diffèrent davantage des lois italiennes, et où les frais des actes sont encore plus grands.

Il est donc du plus grand intérêt pour l'État et pour le public que ces fonctions de notaire exercées par les consuls s'étendent le plus possible.

C'est un principe de droit international que les consuls peuvent avoir les attributions de notaires. Mais l'exercice de leurs fonctions à cet égard est réglé, ainsi que celui de toutes autres fonctions consulaires, par la loi de chaque État; et les consuls, en cette qualité, ne sauraient avoir de plus amples pouvoirs que ceux qu'ont les notaires d'après les lois de chaque pays sur le notariat.

2. *Droit international conventionnel.* — La plupart des États qui ont conclu des conventions consulaires y ont inséré des stipulations en vertu desquelles leurs consuls peuvent, dans certains cas, remplir les fonctions de notaires.

A cet égard, les consuls jouissent d'une double compétence : territoriale et personnelle.

Ils sont compétents pour recevoir tous les actes qui doivent s'exécuter sur le territoire de l'État qui les nomme, quelles que soient les personnes entre lesquelles ces actes sont passés. Ils sont de plus compétents pour recevoir les actes qui doivent être exécutés dans tous autres lieux, sous la condition qu'ils intéressent des nationaux du consul. Mais, dans ce cas, il y a des restrictions à cette compétence : tantôt le consul cesse d'être compétent si l'acte se rapporte à un immeuble; tantôt sa compétence ne cesse que pour le cas spécial d'une constitution d'hypothèque; tantôt sa compétence cesse absolument, de telle sorte qu'il est nécessaire de faire recevoir l'acte par un officier local; tantôt il suffit au consul de faire apposer la signature de cet officier sur la minute de l'acte en question.

Les conventions que les États étrangers ont conclues avec l'Italie sont rédigées, presque toutes, sur les mêmes bases que la convention passée entre l'Italie et la France. Il y est stipulé que les consuls géné-

raux, consuls et vice-consuls ou agents consulaires de
leurs chanceliers auront le droit de recevoir dans leu
domicile des parties et à bord des navires de leur p
que pourront avoir à leur faire les capitaines,
les passagers, les négociants et tous les autre

Les officiers consulaires seront également
notaires, les dispositions testamentaires
actes notariés, lors même que lesdits
férer hypothèque. Dans ce cas,
spéciales en vigueur dans les de

Lesdits agents auront en ou
leries tous actes conventio
nationaux et d'autres p de recevoir
même tout acte conv rs pays, et qui
pays seulement, po onnes du pays de leur résidence.
biens situés ou actes dans lesquels les citoyens du
laquelle appar seuls parties, lorsque ces actes contiend
Les actes
qui les n relatives à des immeubles situés dans le pays qui a
express ou agent, ou des procurations concernant des affaires à
disp

Quant aux actes notariés destinés à être exécutés dans le
leur résidence, lesdits consuls ou agents auront le droit de
tous ceux dans lesquels leurs nationaux seront seuls parties; ils
ront recevoir, en outre, ceux qui interviendraient entre un ou
de leurs nationaux et des citoyens du pays de leur résidence, à
qu'il ne s'agisse d'actes pour lesquels, d'après la législation du
le ministère de juges ou d'officiers publics déterminés serait
sable.

Lorsque les actes mentionnés dans le paragraphe précédent auront rapport à des biens fonciers, ils ne seront valables qu'autant qu'un notaire ou autre officier public du pays y aura concouru et les aura revêtus de sa signature (2).

Dans la convention consulaire que le gouvernement italien a conclue avec la Serbie, nous ne trouvons pas insérée en termes exprès la disposition d'ordre général sur le droit des officiers consulaires de recevoir

(1) Convention consulaire entre l'Italie et la Russie, 28-16 avril 1875, art. 9.
(2) Convention consulaire entre l'Italie et la Grèce, 21 avril 1881, art. 9.

ions de leurs citoyens et les dispositions testamentaires de
ux; mais cette disposition doit être considérée comme
ontenue dans l'article 13 de ladite convention, par
ements contractants ont consacré le principe relatif
assés devant les consuls.
lé que les actes notariés, lors même qu'ils auraient
tion de la présente convention, auront récipro-
s la même force et valeur que s'ils avaient été
s locales ou par les notaires de l'endroit,
pour lesdits actes ait été observée et que
lois des deux pays aient été payés.
notariés dont il est parlé ci-dessus ne pourront
exécutoire que la loi leur accorde qu'à la suite d'un
de l'autorité judiciaire compétente du lieu où ils devront recevoir leur exécution. Ces actes devront être présentés à l'autorité judiciaire accompagnés d'une traduction, dûment légalisée, en langue française ou dans la langue du pays où ils devront recevoir leur exécution (1).

Les autres conventions que le gouvernement italien a conclues avec d'autres puissances sont conformes à celles que nous venons d'énoncer ci-dessus; et les dispositions relatives aux actes notariés sont calquées sur celles qui sont adoptées dans les dispositions prémentionnées. Les différences sont de pure forme.

3. *Sanctions législatives applicables aux consuls comme notaires.* — Les notaires sont, en Italie, des officiers publics institués pour recevoir tous actes et contrats auxquels les parties doivent ou veulent donner le caractère d'authenticité attribué aux actes de l'autorité publique, afin d'en assurer la date, d'en conserver le dépôt et d'en délivrer les copies. Ces importantes fonctions sont conférées, à l'étranger, aux officiers consulaires. La loi consulaire dit expressément : *Les consuls exercent vis-à-vis des nationaux les fonctions de notaires* (2).

De sorte que les consuls, aussi bien que les notaires, sont, vis-à-vis des nationaux, des officiers publics « institués pour recevoir les actes entre vifs et ceux de dernière volonté, et leur attribuer la foi publique, en conserver le dépôt, en délivrer les copies, les certificats ou les extraits,

(1) Convention consulaire entre l'Italie et la Serbie, 21 mars 1880, art. 13.
(2) Loi consulaire italienne de 1865, art. 44, au commencement.

lisés par lesdits agents, et scellés du sceau officiel des consulats et vice-consulats, auront, dans chacun des deux pays, la même force et valeur que s'ils avaient été passés devant un notaire ou tout autre officier public ou ministériel compétent dans l'un ou l'autre des deux États, pourvu que ces actes aient été soumis aux droits de timbre, d'enregistrement ou à toute autre taxe ou imposition établie dans les pays où ils devront recevoir leur exécution (1).

La convention consulaire passée entre l'Italie et la Grèce, après avoir dit, dans les termes adoptés pour les conventions indiquées, que les officiers consulaires ont le droit de recevoir les déclarations de leurs citoyens et les dispositions testamentaires de leurs nationaux, a consacré les règles suivantes :

a) Lesdits consuls ou agents auront le droit de recevoir tout acte notarié destiné à être exécuté dans leurs pays, et qui interviendra entre leurs nationaux et des personnes du pays de leur résidence. Ils pourront même recevoir les actes dans lesquels les citoyens du pays où ils résident seront seuls parties, lorsque ces actes contiendront des conventions relatives à des immeubles situés dans le pays qui a nommé le consul ou agent, ou des procurations concernant des affaires à traiter dans ce pays;

b) Quant aux actes notariés destinés à être exécutés dans le pays de leur résidence, lesdits consuls ou agents auront le droit de recevoir tous ceux dans lesquels leurs nationaux seront seuls parties; ils pourront recevoir, en outre, ceux qui interviendraient entre un ou plusieurs de leurs nationaux et des citoyens du pays de leur résidence, à moins qu'il ne s'agisse d'actes pour lesquels, d'après la législation du pays, le ministère de juges ou d'officiers publics déterminés serait indispensable.

Lorsque les actes mentionnés dans le paragraphe précédent auront rapport à des biens fonciers, ils ne seront valables qu'autant qu'un notaire ou autre officier public du pays y aura concouru et les aura revêtus de sa signature (2).

Dans la convention consulaire que le gouvernement italien a conclue avec la Serbie, nous ne trouvons pas insérée en termes exprès la disposition d'ordre général sur le droit des officiers consulaires de recevoir

(1) Convention consulaire entre l'Italie et la Russie, 28-16 avril 1875, art. 9.
(2) Convention consulaire entre l'Italie et la Grèce, 21 avril 1881, art. 9.

les déclarations de leurs citoyens et les dispositions testamentaires de leurs nationaux; mais cette disposition doit être considérée comme implicitement contenue dans l'article 13 de ladite convention, par lequel les gouvernements contractants ont consacré le principe relatif à la force des actes passés devant les consuls.

Il a, en effet, été stipulé que les actes notariés, lors même qu'ils auraient été faits avant la stipulation de la présente convention, auront réciproquement dans les deux États la même force et valeur que s'ils avaient été faits et reçus par les autorités locales ou par les notaires de l'endroit, pourvu que la forme prescrite pour lesdits actes ait été observée et que les droits de taxes établis par les lois des deux pays aient été payés.

Néanmoins, les actes notariés dont il est parlé ci-dessus ne pourront avoir la force exécutoire que la loi leur accorde qu'à la suite d'un décret de l'autorité judiciaire compétente du lieu où ils devront recevoir leur exécution. Ces actes devront être présentés à l'autorité judiciaire accompagnés d'une traduction, dûment légalisée, en langue française ou dans la langue du pays où ils devront recevoir leur exécution (1).

Les autres conventions que le gouvernement italien a conclues avec d'autres puissances sont conformes à celles que nous venons d'énoncer ci-dessus; et les dispositions relatives aux actes notariés sont calquées sur celles qui sont adoptées dans les dispositions prémentionnées. Les différences sont de pure forme.

3. *Sanctions législatives applicables aux consuls comme notaires.* — Les notaires sont, en Italie, des officiers publics institués pour recevoir tous actes et contrats auxquels les parties doivent ou veulent donner le caractère d'authenticité attribué aux actes de l'autorité publique, afin d'en assurer la date, d'en conserver le dépôt et d'en délivrer les copies. Ces importantes fonctions sont conférées, à l'étranger, aux officiers consulaires. La loi consulaire dit expressément : *Les consuls exercent vis-à-vis des nationaux les fonctions de notaires* (2).

De sorte que les consuls, aussi bien que les notaires, sont, vis-à-vis des nationaux, des officiers publics « institués pour recevoir les actes entre vifs et ceux de dernière volonté, et leur attribuer la foi publique, en conserver le dépôt, en délivrer les copies, les certificats ou les extraits,

(1) Convention consulaire entre l'Italie et la Serbie, 21 mars 1880, art. 13.
(2) Loi consulaire italienne de 1865, art. 44, au commencement.

et qu'ils exercent de plus les autres attributions qui leur sont spécialement conférées par les lois ».

Telles sont les attributions des notaires en vertu de l'article 1er de la loi italienne sur le notariat, en date du 25 mai 1879. Il n'est pas nécessaire que la loi consulaire les répète expressément. Il suffit de la seule formule : *Les consuls exercent les fonctions de notaires.*

Puisque les consuls à l'étranger font l'office de *notaires*, il est hors de doute qu'à ces fonctionnaires sont applicables les sanctions formulées par l'article 110 de la loi sur le notariat, c'est-à-dire la punition du notaire qui enfreint les dispositions de cette loi, en tant du moins que ces dispositions sont susceptibles d'être appliquées en pays étranger. On ne saurait, par exemple, considérer comme susceptibles d'une pareille application l'obligation de résidence imposée aux notaires par l'article 27 de la loi sur le notariat, ni l'obligation de déposer les actes dans les archives notariales (art. 91 même loi), etc. La sanction pénale de pareilles dispositions est donc sans effet à l'égard des consuls. Toutefois, pour dissiper tout doute à ce sujet, il conviendrait, à notre avis, d'introduire dans la loi consulaire, sous la rubrique où il est question des attributions notariales des consuls, la disposition suivante :

« Doivent être également étendues aux consuls, en tant qu'ils remplissent les fonctions notariales, les peines disciplinaires qui, au titre V de la loi sur le notariat, sont comminées contre les notaires qui enfreignent les dispositions de la même loi, en tant que ces dernières sont susceptibles d'être appliquées en pays étrangers. »

4. *De l'exercice du ministère notarial en cas d'absence, de vacance ou d'empêchement de l'officier consulaire.* — Il faut rappeler ici l'article 18 de la loi consulaire :

« En cas d'absence, de vacance ou d'empêchement, le consul sera « remplacé par le vice-consul, ou, à défaut de celui-ci, par la personne « qui sera désignée à cet effet aux termes du règlement. »

Faisons remarquer qu'il est régulier que cette ample faculté soit bien déclarée et spécifiée quant à l'exercice du ministère notarial, lorsque le consul ou vice-consul doit confier la régence à des personnes étrangères à la carrière.

On devrait donc établir que ces personnes ne pourront pas exercer le ministère notarial, ou tout au moins qu'elles ne pourront l'exercer au delà des limites prescrites par l'article 64 de la même loi.

Il est utile aussi de remarquer que l'article 64, en énumérant les fonctions qui peuvent être confiées aux agents consulaires, exclut implicitement toutes les fonctions notariales dont il n'est pas expressément fait mention au n° 4° du même article (1).

5. *Défense faite aux consuls d'exercer les fonctions notariales hors de leur propre district.* — Le cercle d'action de tout consul est renfermé dans le district consulaire qu'on lui a assigné. C'est pourquoi les consuls ne peuvent exercer leurs fonctions notariales hors de leur propre district.

Cette conséquence naturelle d'un principe général a fait l'objet d'une disposition spéciale dans le règlement consulaire (2). Mais le législateur aurait pu aussi bien ne pas en parler, car, non seulement pour les fonctions notariales, mais pour toutes ses autres fonctions, il est interdit au consul de franchir les limites de son district.

6. *Règles à suivre par les consuls dans l'exercice de leurs fonctions notariales.* — Nous examinerons successivement les fonctions des consuls comme notaires, les prescriptions auxquelles ils doivent se conformer pour la réception des actes et pour la délivrance des copies, enfin les formalités spéciales dont certains actes, les testaments, par exemple, doivent être accompagnés.

Il est bon de faire remarquer tout d'abord que, dans l'exercice de leurs fonctions notariales indiquées par la loi sur le notariat, les consuls doivent se conformer à la législation du royaume, c'est-à-dire au droit commun, sauf les exceptions établies par la loi consulaire.

La loi dit à ce propos :

« Les consuls exercent, vis-à-vis des nationaux, les fonctions de « notaires, en se conformant au code civil et au code de commerce pour

(1) Il nous paraît utile, pour les lecteurs non italiens, de donner un extrait de l'article 64 de la loi sur le notariat dont parle notre collaborateur :

« Art. 64. — Les agents consulaires, outre les fonctions qui leur seront attribuées par les règlements ou déléguées par les consuls, exercent encore les suivantes :

« 1°..., 2°..., 3°..., 4° Ils reçoivent les procurations pour plaider et celles qui ont spécialement pour objet un contrat ou un autre acte, une intervention aux délibérations de conseils de famille ou autres réunions semblables. Ils reçoivent encore les actes d'autorisation des parents et ascendants en faveur de descendants, du mari en faveur de sa femme, les cautions de comparaître en justice en matière pénale, les certificats d'attestation, et les actes de caution des économes désignés dans les procédures d'ordre (*giudizi di graduazione*). (*Note de la rédaction.*)

(2) Règlement consulaire, art. 204.

« les dispositions y contenues, sauf les exceptions qui seront déterminées « ci-après [1]. »

A notre avis, cette disposition aurait dû être rédigée en termes plus développés, de manière à embrasser toutes les sources législatives, c'est-à-dire les dispositions du titre III de la loi sur le notariat du 29 mai 1879 et celles du code civil, du code de commerce et de la loi sur la marine marchande; du règlement du 23 novembre 1879 pour l'exécution de la loi sur le notariat; de la loi sur le recrutement de l'armée, qui donne des règles et des modèles pour les mandats que, dans certains cas, les inscrits à la levée doivent faire à l'étranger; des lois sur l'organisation de la dette publique, qui tracent les règles pour les mandats donnés en vue de la transcription des certificats du consolidé, lorsque ces certificats sont faits à l'étranger, et d'autres encore. Il aurait donc été préférable d'employer une formule à la fois plus simple et plus compréhensive, rédigée comme suit :

« Ils doivent se conformer à la loi, aux règlements et aux dispositions de tout ordre qui concernent les actes notariés. »

En employant une locution générale de ce genre, le législateur pouvait se dispenser d'entrer dans de trop nombreuses explications. Dans ce cas, les alinéas 2 et 3 de l'article 44 de la loi consulaire en vigueur devenaient superflus [2]. En effet, dans le deuxième alinéa, on dit que les actes *expriment en toutes lettres l'année, le mois, le jour et le lieu, de même que les sommes dont il est question dans l'obligation, quittance ou disposition quelconque.* Or, tout cela est inutile, du moment où il en est question dans les n°s 1 et 5 de l'article 43 de la loi notariale. Il est dit ensuite que *ces mêmes actes, après lecture et, au besoin, explication fournie aux parties, sont, par celles-ci et par les témoins, au nombre requis par la loi, souscrits, signés et munis enfin de la signature du consul.* Toute cette disposition est superflue, puisqu'il en est déjà parlé dans la loi notariale (art. 43, n° 10) pour la signature

(1) Loi consulaire, art. 44, premier alinéa.

(2) Voici les deux alinéas de l'article 144 :

« Dans les actes qu'ils reçoivent (les consuls), ils indiqueront, en toutes lettres et sans abréviation, l'année, le mois, le jour et le lieu, de même que les sommes dont il est parlé dans l'obligation, quittance ou disposition quelconque; et ces mêmes actes, après lecture et, au besoin, explications fournies aux parties, seront, par celles-ci et par les témoins, au nombre requis par la loi, souscrits, signés et munis enfin de la signature du consul.

« Les copies des actes doivent être écrites dans la même forme que les originaux. »

des parties et des témoins, et à l'article 49 (n° 6) pour la lecture. Le troisième alinéa aussi est inutile; on y dit, en effet, que *les copies des actes doivent être écrites dans la même forme que les originaux;* mais cela ressort de plusieurs dispositions de la loi notariale (art. 59, 62), et particulièrement de l'article 64.

La même loi, en un quatrième alinéa de l'article 44 précité, laissait au règlement le soin de prescrire les autres précautions que les consuls auraient à observer dans leurs fonctions notariales, et les règles pour la garde et la conservation des minutes.

Le règlement a réuni toutes les dispositions concernant cette matière sous le titre II, chapitre III : *Des fonctions notariales* (art. 192-212).

Aux termes du règlement, les consuls sont tenus « de recevoir les actes « et les contrats entre nationaux, lorsqu'ils en sont requis, et de remplir « toutes autres fonctions qui, dans l'État, sont attribuées aux notaires ». (Art. 192, 1er al.)

« Dans l'exercice des fonctions notariales, les consuls doivent se « conformer aux dispositions y relatives du code civil et du code de « commerce, de même qu'à celles des articles 44, 45, 46, 47, 48, 49, « 50 et 51 de la loi consulaire, et observer les dispositions des articles « 192-212 du règlement [1]. »

A la disposition du premier paragraphe de l'article 192 du règlement consulaire, il faudrait ajouter l'alinéa suivant :

« Les actes publics reçus par les consuls, de même que ceux des « notaires, ont pleine force exécutoire dans le royaume, et les consuls « peuvent en délivrer copie en forme exécutoire. »

7. *Rapport entre l'article* 44 *de la loi consulaire de* 1865 *et l'article* 30 *de la loi sarde de* 1858. — Le texte de l'article 44 de la loi consulaire italienne a subi plusieurs modifications avant d'en arriver à sa rédaction définitive.

Il faut remonter à l'élaboration de la loi sarde de 1858.

L'article 29 du projet présenté par le gouvernement proposait d'attribuer aux consuls la faculté d'exercer les fonctions de notaires; et l'on ne disait pas d'après quelles lois; on disait seulement que pour la forme extrinsèque des actes, ils auraient à se conformer aux dispositions qui seraient établies par un règlement spécial.

La commission, dans l'article 30 de son projet, correspondant à

[1] Règlement consulaire, art. 192, troisième alinéa.

l'article 29 de celui du gouvernement, approuva l'exercice des fonctions notariales par les consuls, et si, pour la partie regardant la garde et la conservation des copies, elle déclara qu'on pourrait s'en rapporter aux dispositions qui seraient établies dans le règlement, elle crut, d'un autre côté, qu'il ne fallait pas laisser au règlement la faculté de pourvoir à la *rédaction* (*rogito*), car il n'était pas juste de garder le silence sur la partie la plus importante des attributions notariales. C'est pourquoi la commission, poussée par son désir d'une plus grande régularité, introduisit la clause que les consuls auraient à observer toutes lois et tous règlements se référant à l'exercice du notariat dans l'intérieur de l'État.

La rédaction de la clause ajoutée était fort élastique et vague, et elle aurait entraîné de graves inconvénients. Car il était difficile pour les consuls, même pour ceux de la première catégorie, de connaître toutes les lois et les règlements en vigueur à l'égard du notariat.

Cette connaissance se trouve à peine chez les notaires les plus intelligents et les plus exercés. Et de telles fonctions auraient été impossibles dans la pratique pour les consuls de seconde catégorie, qui, pour la plupart, ne sont guère habitués à l'étude des lois. Il fallait donc une clause rédigée en termes plus précis.

Pas plus dans le projet du ministère que dans celui de la commission, on ne précisait que les lois auxquelles les consuls devraient se conformer seraient les dispositions du code civil et du code de commerce. Le projet du ministère était incomplet, parce qu'on y gardait le silence le plus absolu sur la manière dont les actes devaient être faits par rapport à la loi civile et commerciale. Les dispositions du règlement dont on parlait se seraient rapportées uniquement à la garde et à la conservation des minutes, et il semblait que les dispositions des lois civiles et commerciales pour la validité des actes, lesquelles doivent être rigoureusement observées par les notaires, n'auraient pas été obligatoires pour les consuls. On aurait donc pu se demander s'il n'était pas au pouvoir des consuls de recevoir les actes avec les formalités qui, dans leur appréciation, leur paraîtraient les plus tutélaires pour les parties, sans être tenus de se conformer aux lois civiles et commerciales de leur nation, et, par conséquent, de recevoir, par exemple, un testament avec un nombre de témoins moindre que celui requis par le code civil, ou bien d'omettre d'autres formalités prescrites par ce même code comme essentielles.

Le projet gouvernemental laissait aussi dans le doute le point de savoir si les consuls devraient observer toutes les dispositions des lois

et des règlements sur le notariat. L'article proposé ne parlait, en effet, que de la tenue et de la garde des minutes.

De son côté, le projet de la commission était vague, puisqu'on n'y parlait pas avec précision des lois civiles et commerciales. On pouvait donc toujours se demander si les consuls devraient rédiger les actes selon la teneur du code civil, et si, les prescriptions de ce code n'étant pas observées, du moment qu'on ferait usage dans le royaume des actes ainsi reçus, ces actes devraient être considérés comme valides, ou s'ils pourraient être attaqués comme nuls.

Aussi, dans la discussion qui suivit devant la Chambre des députés, réclama-t-on une nouvelle rédaction de l'article. On introduisit une clause précise concernant l'obligation d'observer les prescriptions du code civil en vigueur dans le pays, mais l'on ne dit rien au sujet du code de commerce (1).

Devant le Sénat, l'article subit une modification en ce que l'on tint compte aussi du code de commerce.

Ce fut de cette série de modifications que sortit le texte de l'article 30 de la loi de 1858; cet article correspond fidèlement, quant à la matière dont nous nous occupons, à l'article 44, déjà cité, de la loi de 1866. Dans le texte définitif, on ne trouve plus les expressions : *le code en vigueur dans le pays.*

C'est avec raison que l'on supprima ces mots. Car il va de soi que les consuls, dans l'exercice de leurs fonctions notariales, aussi bien que dans celui d'officiers publics de l'État dont ils dépendent, ne sont que des officiers ministériels de ce même État et, partant, ne peuvent appliquer d'autres lois que les siennes; on ne peut supposer que les consuls appliqueraient le code civil du pays où ils résident.

On fit bien aussi de supprimer le mot *en vigueur*, parce qu'il est de règle générale que les autorités, quelles qu'elles soient, appliquent les lois du moment, et non celles qui ont été abrogées, ni les projets de loi.

On supprima également et à bon droit l'expression *quant à la rédaction* (*rogito*), pour éviter des équivoques; l'essentiel est, en effet, que l'on

(1) Article 130, voté par la Chambre : « Ils exercent entre nationaux les fonctions de notaires royaux, se conformant, quant à la rédaction (*rogito*), au code civil en vigueur dans le pays, sauf les exceptions y contenues, et quant à la tenue et à la garde des minutes ainsi qu'aux formalités notariales, aux dispositions qui seront établies par un règlement spécial. »

observe les prescriptions du code civil et du code de commerce; on comprend que ces prescriptions se rapportent au contenu de l'acte et à sa rédaction.

8. *Du cas où les parties ou l'une d'elles sont étrangères.* — Le règlement sarde du 26 décembre 1815 reconnaissait aux consuls la faculté d'exercer des attributions notariales, mais uniquement dans l'intérêt de leurs nationaux.

Par le règlement du 23 juillet 1835, on fit un pas en avant : on étendit cette faculté en autorisant les consuls à recevoir même les actes entre nationaux et étrangers.

Enfin, par la loi de 1858, on alla encore plus loin : les consuls furent autorisés à recevoir les actes, même lorsque les deux parties seraient étrangères.

L'article 30 de la loi de 1858 renfermait la disposition suivante :

« Les consuls peuvent aussi recevoir les actes dans lesquels les parties ou l'une d'elles sont étrangères, pourvu qu'il s'agisse d'affaires se passant ou de biens situés dans les États royaux, et que ces actes doivent recevoir leur exécution dans lesdits États. »

La loi de 1866 reproduisit la clause citée, mais en ajoutant : *pourvu que les lois et les usages locaux ne s'y opposent point.*

Cette addition était parfaitement justifiée. Il y a des pays, en effet, où l'on n'admet pas que les consuls s'ingèrent et exercent leur autorité dans les rapports entre sujets de nationalité différente.

Ainsi, les conditions nécessaires pour que les consuls italiens puissent exercer les fonctions notariales, dans le cas où les parties ou l'une d'elles sont étrangères, sont : 1° que les lois et les usages locaux ne s'y opposent pas; 2° qu'il s'agisse d'affaires se passant ou de biens situés dans l'État italien; 3° que ces mêmes actes doivent recevoir leur exécution en Italie.

C'est ce qui résulte du texte même de la loi consulaire :

« Les consuls peuvent aussi recevoir les actes où les parties ou l'une d'elles sont étrangères, pourvu que les lois ou les usages locaux ne s'y opposent pas ou qu'il s'agisse d'affaires se passant ou de biens situés dans l'État, et que ces actes doivent recevoir leur exécution dans l'État même [1]. »

[1] Loi consulaire, art. 44, dernier alinéa.

La disposition législative en question se trouve complétée par la disposition suivante du règlement :

« Ils (les consuls) peuvent, en outre, recevoir les actes où les parties ou l'une d'elles sont étrangères lorsque les circonstances prévues dans e dernier alinéa de l'article 44 de la loi se réalisent [1]. »

Ni la loi, ni le règlement ne précisent la signification du mot *étrangères* dans l'hypothèse que nous examinons, c'est-à-dire qu'ils n'expliquent pas s'ils entendent parler d'individus citoyens de l'État sur le territoire duquel réside le consul, ou bien de citoyens d'États différents. Mais là où la loi ne distingue pas, celui qui l'interprète ne doit pas non plus distinguer. C'est pourquoi nous retenons que le consul peut exercer ses fonctions notariales aussi bien à l'égard de citoyens du pays où il réside qu'à celui de citoyens d'autres États; ce qui importe, c'est que l'on se trouve dans les conditions posées par l'article 44 de la loi (dernier alinéa) et confirmées par l'article 192 du règlement.

9. *Question discutée devant la cour de cassation de Florence sur l'application des articles* 44 *de la loi et* 192 *du règlement consulaire.* — Dans son arrêt du 25 avril 1887, la cour de cassation de Florence eut l'occasion de confirmer la portée étendue des dispositions renfermées dans les articles 44 de la loi et 192 du règlement consulaire. Cela se passa dans la cause Blanc contre Trafford.

L'acte contesté était un *mandat* reçu au consulat italien de Genève. Un certain Trafford, de nationalité non italienne, avait fait à ce consulat, le 30 juillet 1885, une procuration par laquelle il nommait l'avocat Philippe Sérafini son mandataire général, avec faculté d'*alter ego* et pouvoir spécial de plaider en cassation et de nommer avocats et avoués. La cause se plaida devant les tribunaux italiens et arriva jusqu'à la cour de cassation de Florence.

En vertu de la procuration en question, l'avocat Serafini signa le contre-recours en cassation, dans l'intérêt de Trafford.

Au nom de la partie adverse (Blanc), on contesta la régularité de la représentation de Trafford par l'avocat Serafini. On prétendit que la procuration y annexée, faite par Trafford au consulat italien de Genève, devait être considérée comme nulle.

Entre autres motifs pour la prétendue nullité, on disait que l'article 44 de la loi consulaire avait été violé, parce que, par les articles 44 de la

[1] Règlement consulaire, art. 192, deuxième alinéa.

loi et 192 du règlement consulaire, le consul italien peut recevoir les actes et les contrats entre nationaux, mais que faute de juridiction, il ne peut recevoir l'acte d'un étranger. Or, Trafford, quelle que fût sa nationalité, était étranger.

Mais la prétendue nullité n'existait pas en réalité, car l'article 44 de la loi, confirmé et répété par l'article 192 du règlement consulaire, dit, dans son dernier alinéa, que les consuls peuvent aussi recevoir *les actes où les parties ou l'une d'elles sont étrangères, pourvu que les lois et les usages locaux ne s'y opposent pas, ou bien qu'il s'agisse d'affaires se passant ou de biens situés dans l'État*, et que, dans ce même État, les actes en question doivent recevoir *leur exécution*. C'était tout à fait le cas où l'on se trouvait, puisque, en fait, il s'agissait dans l'espèce d'affaires se passant en Italie, de biens situés dans l'État, et que c'était en Italie que l'acte devait avoir son exécution. Dès lors, Trafford avait beau n'être pas Italien, le consul italien n'en avait pas moins qualité pour recevoir sa procuration, d'autant plus qu'il n'était pas même objecté que les lois ou les usages locaux s'y opposassent. La défense de Blanc, pour éviter l'application de la loi, si parfaitement claire, essaya d'établir une distinction entre les contrats et les actes de procuration.

Mais ce moyen ne pouvait pas non plus être admis, parce que le mandat lui-même est un contrat, aux termes de l'article 1737 du code civil (cf. articles 1098 et 1737 du même code). L'article 64 de la même loi ajoute : « Les agents consulaires... reçoivent les procurations aux procès. »

Il fut ainsi pleinement établi que la procuration était valide, quoique Trafford ne fût pas citoyen italien. Telle fut l'opinion adoptée par la cour de cassation. Dans son arrêt précité du 25 avril 1887, elle établit le principe suivant :

« Est valide le mandat reçu par un consul italien à l'étranger d'un étranger plaidant en Italie, au sujet de biens situés dans l'État où l'acte doit avoir son exécution [1]. »

10. *Délivrance des certificats de vie.* — La loi consulaire impose aux consuls l'obligation de délivrer des certificats de vie.

Art. 43. « Les consuls délivrent des certificats de vie aux nationaux et même aux étrangers, quand ils doivent en faire usage dans l'État. »

[1] *Annali della giurisprudenza italiana*, ann. 1887, vol. XXI, P. I, p. 310. — Cf. *Journal de Droit international privé*, ann. 1889, p. 167.

D'après le texte de l'article cité, il semblerait qu'à l'égard de la délivrance des certificats de vie, les nationaux sont et doivent être traités à l'égal des étrangers.

Nous croyons cependant qu'il importe d'établir une distinction. Le certificat de vie doit être délivré aux nationaux, quel que soit le lieu où ils doivent s'en servir; tandis que pour les étrangers, le consul ne doit délivrer le certificat de vie que s'il a l'assurance que l'étranger doit en faire usage sur le territoire italien.

Pour la délivrance des certificats de vie, la présence personnelle des individus auxquels les certificats se rapportent est nécessaire. Il est, en outre, indispensable de vérifier pour quels motifs ces certificats sont demandés, et que l'on fasse expressément mention de cette circonstance dans les certificats. La formule des certificats de vie est indiquée dans des modèles spéciaux (1).

11. *Règles à suivre dans la rédaction des actes.* — Toute rature dans les copies est défendue. Les corrections, modifications et additions doivent être faites au moyen de renvois au pied de l'acte et avant la signature des parties, et l'on devra y ajouter la déclaration qu'elles sont approuvées. Les ratures des fautes, même matérielles, seront faites de façon que l'on puisse lire distinctement le passage raturé (2).

Dans les actes qu'ils reçoivent, les consuls expriment en toutes lettres et sans abréviation, l'année, le mois, le jour et le lieu, de même que les sommes comprises dans l'obligation, quittance ou disposition quelconque; et ces mêmes actes, après lecture, et, au besoin, explication donnée aux parties, sont par celles-ci et par les témoins, au nombre requis par les lois, souscrits et signés, et munis enfin de la signature du consul. Les copies des actes doivent être écrites dans la même forme que les originaux (3).

Avant la signature, l'acte sera lu par le consul à haute et intelligible voix en présence des parties et des témoins, et, au besoin, les dispositions de l'acte seront expliquées aux assistants, dans l'idiome le mieux connu par eux, même au moyen d'un interprète, si c'est nécessaire (4).

(1) Instructions ministérielles aux consuls sardes, données en 1859, n° 32.
(2) Règlement consulaire, art. 193 (alinéas 2, 3 et 4).
(3) Loi consulaire, art. 44 (alinéas 2 et 3).
(4) Règlement consulaire, art. 194 (alinéa 3).

La signature des parties, des témoins et du consul sera apposée au bas de chaque copie; si, cependant, les copies sont formées de plusieurs feuilles, chaque feuille séparée de celle qui porte la signature finale devra également être signée par le consul (1).

Si les parties ou les témoins ne savent ou ne peuvent écrire, on devra exprimer dans l'acte la déclaration de la cause de cet empêchement de leur part (2).

Les consuls ne pourront recevoir aucun acte, si ce n'est après s'être assurés de l'identité des personnes des contractants et des témoins (3).

S'il y a lieu de recevoir des instruments stipulés en vertu d'actes de procuration établissant le consentement préalable ou des autorisations spéciales de particuliers ou d'autorités publiques délivrés en brevet, les mêmes actes et autorisations devront être annexés à la minute de l'acte original (4).

Telles sont les dispositions établies. Nous ferons quelques observations.

1° A l'article 195 du règlement.

Au mot minute, on devrait substituer le mot *acte*, car le mot minute exprime proprement le brouillon d'une écriture. Il faudrait supprimer ce mot partout où il se rencontre dans le règlement pour indiquer un *acte* original.

Il serait opportun qu'à la fin de chaque acte on déclarât de combien de feuilles il se compose, et que chaque feuille fût signée par le consul et par les parties.

1° A l'article 197 du règlement.

Cet article du règlement pourrait être supprimé, car l'article 41 de la loi notariale pourvoit à cet objet en ce qu'il requiert la connaissance personnelle des parties par le notaire, et qu'il donne le moyen d'y suppléer par l'attestation de deux *fide-facienti* qui garantissent l'identité des parties.

12. *Règles spéciales concernant les témoins.* — Citons d'abord les dispositions sanctionnées par la loi consulaire et par le règlement relatif.

(1) Règlement consulaire, art. 195.
(2) Ibid., art. 196.
(3) Ibid., art. 197.
(4) Ibid., art. 198.

Dans les actes reçus par les consuls, les témoins doivent avoir les qualités requises, prescrites par les lois de l'État [1].

Les actes notariés seront reçus en présence de deux témoins, mâles et âgés de plus de vingt et un ans [2].

La signature des témoins sera apposée au bas de toute minute [3].

Si les témoins ne savent ou ne peuvent signer, on devra exprimer dans l'acte la déclaration de la cause de cet empêchement de leur part [4].

Les témoins devront être personnellement connus par les consuls [5].

Nous avons ici également quelques observations à faire.

En premier lieu, l'article 45 de la loi consulaire nous paraît dire une chose superflue quand il exige que les témoins aient les qualités requises prescrites par les lois de l'État, puisque cet objet a déjà été réglé par les articles 42 et 43, n° 10, de la loi notariale.

En second lieu, il y a une antinomie entre la disposition de l'article 45 de la loi et les dispositions du règlement. En effet, alors que l'article 194 exige que, pour les testaments, les témoins sachent écrire, l'article 196 du même règlement dit d'une manière générale *que, si les parties ou les témoins ne savent ou ne peuvent écrire, il en sera fait mention.*

Cette antinomie devrait disparaître.

Conviendrait-il pour cela de reproduire dans la loi l'exception contenue dans le règlement? Nous répondrons négativement, car il n'y a aucun motif pour déroger à la règle posée par la loi. Les témoins qui signent offrent une garantie très supérieure à celle que présentent des témoins qui ne signent pas. On aurait tort d'ailleurs d'opposer la difficulté de trouver deux personnes qui ne sachent écrire. Actuellement, l'instruction élémentaire est répandue dans toutes les classes sociales; et partout on trouve des personnes, même appartenant à la classe des ouvriers, qui savent lire et écrire.

Par conséquent, d'un côté, il faudrait ou abroger tout à fait l'article 45 de la loi, ou bien le remplacer par une disposition portant que, dans les actes reçus par les consuls, les témoins doivent avoir les qua-

(1) Loi consulaire, art. 45.
(2) Règlement consulaire, art. 194, premier alinéa.
(3) Ibid., art. 195.
(4) Ibid., art. 196.
(5) Ibid., art. 197.

lités requises par l'article 42 de la loi notariale, sauf celle de la résidence à l'étranger.

D'autre part, il y aurait lieu de modifier l'article 196 du règlement, de manière à le mettre d'accord avec l'article 194.

Au sujet de ce dernier article, on peut se demander si les témoins doivent être Italiens, et si, dans l'acte reçu, il faut faire mention de leur âge. La difficulté disparaît toutefois si l'on considère que l'article 194 n'exige pas que les témoins soient Italiens, ni que l'on fasse mention de leur âge. On ne pourrait donc, si cette mention faisait défaut, en tirer un motif de nullité donnant lieu à cassation.

Cette nullité pourrait d'autant moins être invoquée que même la loi sur l'organisation du notariat, dans le texte unique approuvé par le décret royal du 25 mai 1879, n'exige pas une pareille mention (art 43, n° 3).

La question a d'ailleurs été discutée devant la cour de cassation de Florence, dans l'affaire Blanc-Trafford, dont nous nous sommes déjà occupé plus haut. On se rappelle que Trafford avait fait une procuration, au consulat italien à Genève, par laquelle il nommait l'avocat Philippe Serafini son mandataire général. Le vice-consul italien, en recevant l'acte, n'avait pas employé des témoins italiens, et il n'avait pas non plus déclaré qu'ils avaient plus de vingt et un ans. La partie Blanc soutint que l'acte était nul de ce chef, comme contraire aux articles 192 et 194 du règlement consulaire. Dans l'espèce, le vice-consul avait mentionné seulement que les témoins étaient capables (*idonei*). Mais la cour considéra cette mention comme suffisante, et, repoussant la nullité invoquée de ce chef, consacra, par son arrêt du 25 avril 1887, le principe suivant :

« Le consul doit recevoir les actes en présence de deux témoins « mâles de plus de vingt et un ans; mais il n'est pas nécessaire que les « témoins soient Italiens, ni qu'il soit fait mention de leur âge, et il « suffit de l'énonciation qu'ils sont capables d'être témoins (*idonei*) [1]. »

En tout cas, pour ce qui concerne la nationalité, il serait bon que le doute sur ce point fût dissipé par la loi consulaire. A cet effet, l'article 45 précité pourrait être rédigé comme suit :

« Dans les actes reçus par les consuls, peuvent être témoins même « les étrangers, et les citoyens italiens quoiqu'ils n'aient pas leur rési- « dence à l'étranger. »

[1] *Annali della giurisprudenza italiana*, ann. 1887, vol. XI, P. I, p. 310. — Cf. *Journal de Droit international privé*, ann. 1889, vol. XVI, p. 167.

Il est encore à remarquer que, sous le régime de la loi italienne actuelle sur le notariat, les femmes peuvent être admises à fonctionner comme témoins. Nous proposons donc, à propos de l'article 194 précité :

1° De le mettre en harmonie avec la disposition de la loi du 9 décembre 1877, qui abroge l'incapacité des femmes à comparaître comme témoins aux actes ;

2° De mentionner dans le même article que ne doivent pas être considérer comme témoins capables les aveugles, les sourds, les muets ni les parents ou collatéraux jusqu'à un certain degré.

13. *De la langue à employer dans les actes notariaux passés devant les consuls.* — Le règlement prescrit que les contrats ou les actes qui sont reçus par les consuls soient rédigés en langue italienne ou française (1). Cette disposition concernant la langue à employer dans les actes notariaux est oiseuse, puisque l'article 45 de la loi notariale dispose que les actes seront rédigés en langue italienne, et donne la faculté d'employer une autre langue dans certains cas. Il semble dès lors inutile d'exiger exclusivement l'emploi de la langue italienne ou de la langue française.

Si, du reste, on veut maintenir la disposition citée, il faudrait prévoir aussi le cas où la partie déclarera ne connaître ni la langue italienne, ni la française. Dans cette hypothèse, l'acte devrait pouvoir être rédigé en une autre langue toutes les fois que celle-ci sera connue des témoins et du consul, sauf à placer la traduction italienne en regard de l'original, ainsi que le prescrit l'article 45 du texte unique de la loi sur l'organisation du notariat.

Au cas où le consul ne connaîtrait pas la langue des contractants, on appliquera les dispositions de l'article 46 du même texte (2).

(1) Règlement consulaire, art. 193, premier alinéa.

(2) L'article 46 du texte unique des lois italiennes sur l'organisation du notariat porte ;

« Si le notaire ne connaît pas la langue étrangère, l'acte pourra néanmoins être reçu à l'intervention d'un interprète, qui sera choisi par les parties.

« L'interprète devra réunir les conditions requises pour être témoin, et ne pourra être choisi parmi les témoins ni les *fide-facienti*. Il devra prêter serment devant le notaire de remplir fidèlement sa mission, ce dont mention sera faite dans l'acte.

« Si les parties ne savent ou ne peuvent signer, deux des témoins présents à l'acte devront connaître la langue étrangère. Si elles savent et peuvent signer, il suffira qu'un des témoins, outre l'interprète, connaisse la langue étrangère.

« L'acte sera écrit en langue italienne, mais en regard de l'original devra être placée la traduction en langue étrangère, à faire par l'interprète. Traduction et original seront signés, comme il est dit à l'article 43. L'interprète devra signer à la fin et en marge de chaque feuillet, tant l'original que la traduction. » (*Note de la rédaction.*)

14. *Faculté de recevoir les testaments faits par actes publics et ceux en forme secrète ou mystique.* — Les consuls reçoivent les testaments faits par actes publics et ceux qui sont faits en forme mystique, en observant les formes prescrites par le code civil, sauf les exceptions établies par la loi consulaire (1). Et ces exceptions dépendent de la nature même de l'organisation des fonctions consulaires.

Nous avons déjà vu que l'on ne peut employer comme témoins à un testament des individus qui ne savent pas écrire (2). Le code civil veut, d'une manière générale, que le testament soit signé par les témoins (3). Les conséquences de cette règle, sanctionnée pour les notaires, s'étendent aux testaments passés devant les consuls.

On ne pourra admettre comme témoins des individus employés dans le consultat (4). Cette disposition est analogue à celle du code civil qui déclare incapables d'être témoins les clercs et employés du notaire qui a reçu le testament (5).

15. *Ouverture des testaments faits en forme mystique.* — Les testaments mystiques doivent être ouverts par le consul, en observant les formalités prescrites par l'article 915 du code civil (6).

16. *Formes à suivre pour le dépôt des testaments olographes.* — Lorsqu'un testament olographe est déposé, le consul le recevra, s'il est présenté par le testateur, et il en constatera la remise au moyen d'un procès-verbal qui sera signé par lui, par le testateur et par deux témoins. Le papier contenant le testament sera joint au procès-verbal de remise et conservé avec celui-ci (7).

Sur la demande de quiconque croit y avoir intérêt, le consul recevra

(1) Loi consulaire, art. 46. Cf. code civil, art. 777-788. Le règlement consulaire se borne à confirmer, pour les testaments, les règles spéciales établies par le code civil. (Règlement consulaire, art. 194, premier alinéa.)

(2) Règlement consulaire, art. 194.

(3) Code civil, art. 780 et 783.

(4) Règlement consulaire, art. 194 *in fine*.

(5) Code civil, art. 788.

(6) Loi consulaire, art. 47. L'article 915 du code civil prescrit que le testament reçu en forme secrète sera, à la requête de quiconque croit y avoir intérêt, ouvert par le notaire et qu'il sera donné connaissance de son contenu en présence du préteur (juge de paix) de l'arrondissement de la résidence du notaire. Mais, dans l'hypothèse de l'article 47 de la loi consulaire, les opérations ont lieu devant le consul, sans qu'il soit besoin de l'intervention de l'autorité judiciaire du lieu.

(7) Loi consulaire, art. 48.

aussi en dépôt, en présence de deux témoins, le testament olographe de tout Italien décédé, en constatant cette remise par un procès-verbal, selon la disposition de l'article 912 du code civil. L'acte qui contient le testament sera visé au bas de chaque demi-feuille par deux témoins et par le consul. Le procès-verbal de dépôt sera signé par le demandeur, par le consul et par les témoins (1).

L'article 51 de la loi consulaire prescrit au consul de transmettre au ministère des affaires étrangères une copie authentique du testament public, de l'acte de dépôt, de celui d'ouverture et de publication du testament reçu en forme secrète et du procès-verbal de dépôt du testament olographe.

Cet article devrait contenir deux hypothèses : *a*) celle prévue par l'article 797 du code civil, savoir : de testaments faits sur mer et *déposés* chez les consuls, qui doivent les transmettre au ministère de la marine; *b*) l'hypothèse de testaments *reçus* par le consul, lesquels doivent être transmis au ministère des affaires étrangères, et seulement lorsque la succession est ouverte. Et, en effet, si la transmission avait lieu avant, elle n'aurait aucune importance, car le testateur peut retirer son testament secret et même l'olographe déposé chez le consul, aux termes de l'article 922 du code civil; et la publication serait en contradiction avec la disposition de l'article 59 de la loi notariale, ainsi que de l'article 202 du règlement consulaire, d'après lesquels il est interdit au consul comme au notaire de donner, avant la mort du testateur, communication des testaments publics reçus par eux à d'autres qu'au testateur lui-même.

17. *Retrait du testament secret ou du testament olographe déjà déposé.* — Lorsque le retrait du testament mystique ou du testament olographe déjà déposé conformément à l'article 48 de la loi consulaire est demandé par le testateur, le consul, après s'être particulièrement assuré de l'identité de sa personne, rédigera un procès-verbal de la restitution en présence du même testateur et de deux témoins. Le procès-verbal sera signé par le testateur, par les témoins et par le consul (2).

(1) Loi consulaire, art. 49. L'article 912 du code civil prescrit que, pour les opérations concernant le dépôt du testament olographe, on doit requérir la présence du préteur devant le notaire. Mais dans le cas de l'article 49 de la loi consulaire, comme dans celui de l'article 47, les opérations ne se font que devant le consul. La présence de l'autorité judiciaire du lieu n'est pas requise.

(2) Loi consulaire, art. 50.

18. *Transmission à faire au ministère des affaires étrangères, après l'ouverture de la succession.* — Comme nous l'avons vu, le consul transmettra au ministère des affaires étrangères une copie authentique du testament public, de l'acte de remise, de celui d'ouverture et de publication du testament reçu en forme secrète et du procès-verbal de dépôt du testament olographe dont il est question dans l'article 912 du code civil et dans l'article 49 de la loi consulaire (1).

La transmission susindiquée devra être faite dans le délai de trois mois, toutes les fois que les moyens de communication le permettront (2).

19. *Interdiction aux consuls de donner communication des testaments publics avant la mort du testateur.* — Nous avons vu également que cette interdiction est formulée par le règlement consulaire (3).

20. *Remise aux consulats d'un des deux originaux des testaments faits à bord.* — Il est prescrit par le code civil que les testaments faits à bord d'un navire marchand ou militaire seront toujours faits en double original (4). Les testaments faits de cette manière pendant le voyage seront gardés parmi les papiers les plus importants du bord (5). Si le bâtiment s'arrête dans un port étranger, où il y a un agent consulaire, ceux qui ont reçu le testament sont tenus de lui remettre un des originaux et une des copies de l'annotation faite sur le journal du bord et sur le rôle de l'équipage (6).

Les agents consulaires doivent rédiger un procès-verbal de la remise du testament, et transmettre le tout au ministère de la marine, qui ordonnera le dépôt d'un des originaux dans ses archives et transmettra l'autre au bureau d'enregistrement du lieu du domicile ou de la dernière résidence du testateur (7).

Les dispositions du code civil sont confirmées et complétées par la disposition expressément sanctionnée dans le règlement consulaire, où il est dit que les testaments faits sur mer, qui sont remis aux consuls aux termes de l'article 796 du code civil, seront par ceux-ci transmis

(1) Loi consulaire, art. 51.
(2) Règlement consulaire, art. 201.
(3) Ibid., art. 202.
(4) Code civil, art. 791, 792, 793.
(5) Ibid., art. 795.
(6) Ibid., art. 796 (au commencement).
(7) Ibid., art. 797.

au ministère de la marine dans le plus bref délai, ainsi que la copie authentique du procès-verbal de remise, qu'ils auront rédigé d'après l'article 797. Les consuls transmettront aussi, par le même envoi, la copie de l'annotation dont il est parlé à l'article 796 déjà cité [1].

21. *Actes concernant des immeubles.* — Dans les actes concernant les immeubles, ceux-ci seront désignés, autant que possible, par l'indication de leur nature, de la commune où ils se trouvent, du numéro du registre ou du rôle cadastral du lieu de leur situation, ainsi que de leurs limites, de façon à assurer l'identité de ces mêmes immeubles.

Les consuls qui recevront de tels actes en informeront le ministère des affaires étrangères à la fin de chaque trimestre, au moyen de la transmission d'une liste spéciale, et ils avertiront les intéressés de l'obligation qui leur est imposée par la loi de les faire enregistrer aux termes par elle établis.

Cette liste sera communiquée au ministère des finances [2].

Il y aurait lieu de pourvoir, moyennant une modification à l'article 199 précité du règlement, à ce que même les actes translatifs de propriété relatifs à des biens situés dans le lieu où l'acte est passé, surtout si celui-ci est un pays de juridiction, reçoivent pleine publicité. Les consuls devraient transcrire ces actes par extraits sur un registre spécial, moyennant une taxe de transcription, et les mentionner en outre sur un tableau spécial, qui demeurerait affiché dans la chancellerie pendant trois mois.

La tenue de ce registre pourrait être prescrite, à titre de simple renseignement. Il est bien entendu, en effet, qu'il ne pourrait avoir aucune valeur juridique comme équivalent du registre de transcriptions, dont les effets appartiennent au statut territorial.

22. *Garde des minutes des actes reçus par les consuls.* — Les minutes des actes reçus par les consuls, à l'exception de ceux qui doivent être remis en original aux parties, devront être gardées par eux en forme de registre, reliées ensemble par ordre de date, en mettant en tête de chacune d'elles le titre de l'acte, indiquant la nature de celui-ci et les noms et prénoms des parties. Les insertions dans le registre des minutes seront faites dans les vingt-quatre heures au plus tard après la réception.

(1) Règlement consulaire, art. 200.
(2) Ibid., art. 199.

On ne pourra avoir à la fois en cours deux registres de minutes (1).

Les actes qu'on remet aux parties en original seront inscrits par extrait dans un registre spécial (2).

23. *Numérotage des minutes et des insertions à faire dans les registres. — Répertoire du registre des minutes.* — Les feuilles de chaque registre seront numérotées à mesure qu'on y insérera les minutes. Le numérotage comprendra aussi les feuilles blanches, sur lesquelles on devra tirer une barre de haut en bas.

La série du numérotage continuera aussi bien pour les insertions qu'on fait dans les actes au moment de la rédaction que pour celles qu'on pourrait y ajouter après. Celles-ci devront être jointes dans le registre à l'endroit correspondant à la date de leur présentation, quand même elles se trouveraient ainsi séparées de l'acte auquel elles se rapportent; mais au bas du même acte, on notera à quelle feuille du registre se trouve l'insertion, et de même, au bas de celle-ci, on indiquera le numéro de l'acte auquel elle appartient (3).

La feuille des testaments cachetés sera réunie, après leur ouverture, à la suite de l'acte de présentation, et l'on continuera sur elle le numérotage, quand même celle-ci formerait duplicata avec les numéros des feuilles suivantes.

L'acte de publication sera inséré dans le registre des minutes en cours, par ordre de date, et, au pied ou en marge du testament ou de l'acte de présentation, le consul indiquera le registre et la feuille où se trouve l'acte de publication (4).

L'insertion au registre des minutes des inventaires et autres actes qui ne peuvent s'achever dans le jour où ils ont été commencés sera suspendue jusqu'à ce qu'ils soient terminés (5).

En tête de chaque registre des minutes figurera un répertoire sur lequel, à mesure qu'une minute sera insérée, le consul inscrira la nature, la date de l'acte et le nom des parties (6).

24. *Légalisation des signatures aux actes sous seing privé.* — Le consul ne légalisera les signatures aux actes sous seing privé que si elles sont

(1) Règlement consulaire, art. 205.
(2) Ibid., art. 209.
(3) Ibid., art. 206.
(4) Ibid., art. 207.
(5) Ibid., art. 208.
(6) Ibid., art. 210.

données en sa présence et en celle de deux témoins, et après qu'il se sera assuré de l'identité des parties (1).

25. *Défense de se dessaisir d'une minute ou du registre des actes.* — Il est défendu aux consuls de remettre ou de laisser aux mains d'une des parties ou de toute autre personne une minute ou le registre des actes.

Le consul n'est pas autorisé non plus à transporter hors de ses bureaux les registres des minutes, excepté le cas de nécessité absolue ou de danger (2).

26. *Attributions des consuls pour les protêts des lettres de change.* — L'article 303 du code de commerce veut que le protêt en matière de lettre de change soit fait par un notaire ou par un huissier. Or, puisque le consul est un *notaire*, il est logique que lui (ou la personne déléguée par lui) puisse et même doive faire les protêts.

La loi consulaire contient la disposition suivante :

« Les protêts par défaut d'acceptation ou de payement des lettres de change et des billets à ordre pourront être faits par le consul lui-même ou par l'entremise d'une autre personne, lorsque cela est conforme aux usages du pays, pourvu qu'il y ait, en tout cas, la présence de deux témoins (3). »

Il faut remarquer que l'article 52 de la loi consulaire était conforme à l'article 259 du code de commerce de 1865. C'est ainsi que s'expliquent les termes dont se sert cet article. En premier lieu, on y parle de *lettres de change et de billets à ordre;* mais, en vertu des nouvelles dispositions du code de commerce de 1882, il n'y a plus de distinction à établir entre la lettre de change et le billet à ordre, puisqu'il n'est plus nécessaire que l'effet soit tiré d'une place sur une autre pour que le titre ait la nature d'une lettre de change. La seule expression à employer aujourd'hui est donc celle de « lettre de change ».

En second lieu, il convient de rappeler que l'article 259 du code de commerce de 1865 requérait que le notaire ou l'huissier fût assisté de deux témoins. Mais l'article 303 du code de commerce de 1882 déclare expressément que la présence des témoins n'est point nécessaire (4). De sorte que, au texte de l'article 52 de la loi consulaire, il faudrait ajouter la clause : « L'assistance des témoins n'est pas nécessaire ».

(1) Règlement consulaire, art. 211.
(2) Ibid., art. 212.
(3) Code de commerce, art. 303, alinéa.
(4) Ibid.

L'article 52 devrait donc être modifié et rédigé dans les termes suivants :

« Les protêts faute d'acceptation ou de payement des lettres de change pourront être faits par le consul ou par une personne employée au consulat.

« L'assistance des témoins n'est pas nécessaire. »

27. *Visa des livres de commerce.* — Aux termes de l'article 23 du code de commerce, le journal et le livre des inventaires, que les commerçants sont obligés d'avoir, ne peuvent être mis en usage, si auparavant chaque feuille n'en a été numérotée et signée par un juge du tribunal de commerce ou par le préteur (juge de paix) du lieu de résidence du commerçant. Dans les communes où ne réside pas un préteur, le visa peut être donné par un notaire.

Cette même faculté est attribuée à l'étranger aux consuls. Ils visent, quand ils en sont requis, les livres de commerce, selon ce qui est prescrit par l'article 18 du code de commerce [1].

Dans le code de commerce de 1865, le visa des livres de commerce était réglé par l'article 18. Dans le code de 1882, à cet article 18 correspond l'article 23. De sorte que l'article 53 de la loi consulaire devrait aujourd'hui être rédigé dans les termes suivants :

« Les consuls visent, quand ils en sont requis, les livres de commerce, aux termes de ce qui est prescrit par l'article 23 du code de commerce. »

[1] Loi consulaire, art. 53.

NÉCROLOGIE.

M. Gustave Kœnig.

M. Kœnig, qui vient de succomber, à l'âge de soixante-trois ans, à une longue maladie qu'il a supportée avec courage et résignation, était d'apparence singulièrement robuste, et la massive structure de son corps, sa tête puissante reposant sur des épaules d'athlète, répondaient bien à son esprit vigoureux, à son caractère énergique, entier, quelque peu dominateur et guerroyeur. Il semblait destiné à une vie plus longue. La Providence, en en décidant autrement, a durement frappé la Suisse, dont il était un des plus dignes citoyens, la cause conservatrice, qu'il servait en soldat aussi résolu qu'indépendant et désintéressé, enfin la science et la pratique du droit : en le perdant, Berne a perdu son meilleur jurisconsulte, et l'Institut de droit international un de ses membres les plus distingués.

M. Kœnig était un Bernois de l'ancienne roche, au physique autant qu'au moral, et de très vieille souche. Sa famille, venue d'Augsbourg au XIVe siècle, ne s'est pas élevée, sous l'ancien régime, aux hautes charges de la République, mais elle a produit nombre d'hommes utiles, dans les carrières juridiques et administratives, dans la carrière médicale, dans les sciences mathématiques et philosophiques et surtout dans le clergé. Son père était pasteur. Lui-même semblait avoir une aptitude spéciale pour la philologie; cependant, après des études brillantes et prolongées, dans sa ville natale, puis à Heidelberg et à Munich, il se voua au barreau. Depuis 1871, il occupait à l'université de Berne la chaire de droit bernois, tout en déployant une belle activité comme avocat, recherché surtout pour des consultations sur des matières

de jurisprudence internationale, parce qu'il était versé à un très haut degré dans la connaissance des législations étrangères, et particulièrement du droit anglo-américain : il avait une prédilection marquée pour l'Angleterre et pour tout ce qui était anglais. C'était d'ailleurs un jurisconsulte accompli et consommé. Toutes les disciplines juridiques lui étaient familières; il était aussi ferré sur le droit public que sur le droit privé. Absolument dévoué au culte du droit, il bravait tout pour y faire son devoir, ne craignant nullement de se susciter des inimitiés, et les provoquant peut-être un peu trop facilement. Dans maintes affaires importantes, où ses clients étaient des gouvernements ou des légations, le gouvernement du Tessin, la Russie, l'Angleterre, on l'a vu champion intrépide et infatigable de la cause qu'il jugeait être la bonne cause.

Membre du Grand Conseil bernois pendant plusieurs années, membre aussi du Conseil des États, il a porté dans la vie publique les mêmes qualités, qui parfois y sont traitées de défauts, d'inaltérable fermeté et d'inflexible droiture. Juriste avant tout, l'opportunisme n'était, je crois, guère son fait.

Sa parole était, comme son style, élégante et nette, incisive, mordante, d'une lucidité parfaite et d'une logique impitoyable. Il s'est fait plus d'une fois redouter comme polémiste. Homme d'idées précises et de science certaine, rien ne lui était plus étranger que la phraséologie vague et trouble, pseudo-humanitaire, pseudo-patriotique, prétendue populaire, dont plus d'un juriste, en Suisse et ailleurs, affuble sa demi-science pour se faire louer des badauds. Il ne dissimulait pas le mépris que lui inspiraient les tendances de cette espèce, et ne les ménageait en aucune façon.

Sa culture intellectuelle, excellente, dépassait de beaucoup le cercle des sciences juridiques et politiques. Dès sa première jeunesse, il s'était distingué dans les langues anciennes. La littérature française et l'italienne, l'anglaise surtout, dans ce qu'elles ont de meilleur, lui étaient aussi familières que l'allemande. Sous une enveloppe un peu lourde il cachait un goût affiné; son esprit était aussi délié que son écriture, menue, distinguée et presque féminine.

M. Kœnig, vivant pour le travail, était à la fois homme d'étude et homme d'action. Il menait de front, grâce à une admirable facilité et à une bonne méthode, des besognes diverses. Il a dirigé durant plusieurs années la *Revue de la Société juridique bernoise*, commenté les lois civiles et les lois de procédure civile du canton de Berne, édité le *Code civil*

bernois, publié dans des revues, dans des journaux, en allemand et en français, quantité d'autres travaux, entre autres de nombreuses notices bibliographiques et critiques, d'importance inégale, mais toujours marqués au bon coin. Il a fait partie de l'Institut de droit international, en qualité d'associé depuis 1875, de membre depuis 1885. L'Institut a délibéré sur les conclusions qu'il a fournies en sa qualité de rapporteur sur le conflit des lois en matière de mariages, à Bruxelles, à Heidelberg et à Lausanne.

Plusieurs distinctions honorifiques lui ont été décernées; je mentionne seulement que la faculté de droit d'Upsal l'a créé docteur en droit aux fêtes jubilaires de 1877, où il représentait les universités suisses.

Né le 19 décembre 1828, il est mort le 23 mai 1892.

A. Rivier.

NOTICES BIBLIOGRAPHIQUES.

16. — *Les Bureaux internationaux des Unions universelles*, par GUSTAVE MOYNIER. — Genève, A. Cherbuliez, éditeur; Paris, C. Fischbacher, libraire. — In-8°, 174 pages.

« Les bureaux internationaux mentionnés dans le titre de cet ouvrage sont « des institutions publiques d'une espèce rare, jeunes et vivaces », dont l'origine toute récente et le rôle, déjà si important pour plusieurs d'entre eux, ne sont pas aussi généralement connus qu'il le faudrait. Il en résulte, comme le dit M. Moynier, « *qu'on ne les remarque pas assez* », et c'est ce qui l'a engagé à leur consacrer une étude dans laquelle il montre, « pour chacun « des bureaux internationaux, par quel concours de circonstances il a été « créé, quelles sont ses attributions et ce qu'il a fait ». Un dernier chapitre de « Considérations générales », conçu dans un ordre d'idées fort élevé, indique les enseignements qui se dégagent de cet ensemble de monographies.

Le plus ancien des bureaux internationaux n'a pas encore vingt-cinq ans d'âge : c'est le « Bureau international des administrations télégraphiques » dont le siège est à Berne et qui est entré en fonctions le 1er janvier 1869. Il a été une création et une conséquence de ce qu'on nomme communément l'« Union télégraphique internationale » fondée à Paris en 1865.

Depuis lors ont été successivement institués :

Le « Bureau international de l'Union postale universelle », entré en fonctions le 15 septembre 1875, comme organe de l' « Union générale des postes » fondée à Berne, le 9 octobre 1874;

Le « Bureau international des poids et mesures », créé en vertu d'une convention signée à Paris le 20 mai 1875 et qui a été reconnu dès 1876 comme établissement d'utilité publique;

Le « Bureau international de l'Union pour la protection industrielle », institué en vertu de la convention signée à Paris le 20 mars 1880, mais qui pour des raisons financières, n'est entré régulièrement en fonctions que le 1er janvier 1888;

Le « Bureau de l'Union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques », institué en vertu de la convention signée à Berne le 9 septembre 1886 et qui a été ouvert en même temps que le Bureau industriel, avec lequel son personnel se confond;

Le « Bureau central de l'Association géodésique internationale », né de l'Association géodésique fondée à Berlin en 1861, et qui reçut en 1886 le caractère d'un véritable Bureau international;

Le « Bureau international maritime » de Zanzibar et les « Bureaux auxiliaires », ainsi que le « Bureau spécial » de Bruxelles, tous décrétés par l'Acte général de Bruxelles du 2 juillet 1890, pour la répression de la traite des esclaves africains ;

Le « Bureau international pour la publication des tarifs douaniers », ouvert à Bruxelles le 2 avril 1891, pour répondre au but de l' « Union universelle pour la publication des tarifs douaniers » ;

Enfin, l'« Office central des transports internationaux de marchandises par chemins de fer », institué en vertu de la convention signée à Berne le 14 octobre 1890.

Ce dernier Bureau ne pourra être organisé qu'après l'échange de ratifications pour la convention organique. Les Bureaux pour la répression de la traite attendent également leur organisation. Restent donc sept Bureaux internationaux qui fonctionnent, rendent de grands services et qui, de plus, loin d'être une source de froissements entre les États, ont servi généralement à éviter ou à aplanir les difficultés.

L'énumération qui précède nous permet de constater que les Bureaux internationaux sont nés pour les besoins d'institutions juridiques internationales d'un genre nouveau, pour lesquelles il n'y avait pas place auparavant dans le droit des gens : ces institutions nouvelles sont les *Unions universelles*, c'est-à-dire, suivant la très intéressante définition qu'en donne M. Moynier dans l'*Introduction* de son ouvrage, « tous les groupes d'États qui, formés « diplomatiquement pour la poursuite de progrès intéressant la totalité des « nations civilisées, admettent dans leurs rangs tous les peuples jaloux d'en « faire partie ». A ces vastes associations il faut généralement un organe qui, par une centralisation bien entendue, facilite aux États contractants l'accomplissement des devoirs nombreux que le programme des Unions entraîne. C'est pour répondre à ce besoin qu'ont été créés les Bureaux internationaux. M. Moynier nous fait remarquer qu'en dehors de leur utilité directe, les Bureaux internationaux rendent encore un service non moins précieux, quoique caché : « ils entretiennent », dit-il, « la sève vitale au sein « des Unions, par les relations constantes qu'ils soutiennent avec leurs « membres, et ils concourent indirectement, sans qu'il y paraisse, par leur « influence morale, à ce que chacun soit fidèle à ses engagements ».

Toutes les Unions universelles, pourtant, n'ont pas de Bureau, et il est assez remarquable que la plus ancienne notamment, celle qui a pour but l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne et qui est régie par la Convention de Genève du 22 août 1864 n'en ait pas. M. Moynier nous dit qu' « elle s'en passe fort bien » et personne mieux que lui n'est à même de se prononcer à ce sujet; mais nous oserons nous demander incidemment si ce n'est pas la personnalité même du président du « Comité international de secours pour les militaires blessés » qui permet à la plus célèbre des Unions universelles, généralement connue sous le nom de son insigne la « *Croix Rouge* », de se passer d'un Bureau international

Ce point est du reste étranger à l'ouvrage que nous avons sous les yeux et qui n'est pas une étude sur les Unions universelles, vaste sujet offrant matière aux développements les plus intéressants, mais où l'auteur aurait craint de disperser l'attention du lecteur. M. Moynier s'est uniquement proposé cette fois de faire mieux connaître les Bureaux internationaux et ceux-ci sont d'ailleurs, ainsi qu'il le dit, « une innovation assez remarquable pour mériter d'être considérés à part, indépendamment des questions générales à la solution desquelles ils concourent ».

Entre autres qualités précieuses, les Bureaux internationaux ont le grand avantage de coûter fort peu : la dépense par État, dans les années citées comme normales, a été, pour le Bureau des télégraphes, au maximum de 3,000 francs et au minimum de 350 francs, pour les postes au maximum de 3,875 francs et au minimum de 155 francs, pour les poids et mesures au maximum de 13,751 francs et au minimum de 202 francs, pour le Bureau mixte de la propriété industrielle et des œuvres littéraires et artistiques au maximum de 3,650 francs et au minimum de 375 francs et pour la géodésie au maximum de 1,000 francs par État. Nous insistons sur ce point parce qu'il y a là, semble-t-il, un argument de plus pour ne pas reculer devant la constitution de nouveaux Bureaux internationaux chaque fois que l'utilité en sera reconnue. Il nous paraît que cette utilité est incontestable, notamment quant à la formation d'une « Union internationale, en vue d'une publication aussi universelle, aussi prompte et aussi uniforme que possible des traités et conventions entre États ». Les recueils où l'on peut trouver ces conventions laissent en effet beaucoup à désirer et n'ont du reste pas à leur disposition l'organisation et les ressources dont bénéficierait un Bureau international officiel chargé de ce soin. L'*Institut de droit international*, dans sa session de 1891, à Hambourg, a réclamé ce progrès nouveau et il convient de noter que le Conseil fédéral suisse, s'est d'avance déclaré prêt à organiser à Berne ce nouveau Bureau international. L'excellente étude de M. Moynier sur les Bureaux internationaux ne peut que favoriser la naissance d'une nouvelle institution similaire, en montrant tous les mérites des Bureaux internationaux qui fonctionnent actuellement.

ÉDOUARD ROLIN.

17. — *Traité élémentaire de droit civil germanique* (Allemagne et Autriche), par ERNEST LEHR. — Tome Ier. — Paris, librairie Plon, 1892.

M. Lehr a publié en 1875 un volume, sous le titre d'*Éléments de droit civil germanique*. L'ouvrage qui paraît aujourd'hui n'en est pas la seconde édition; c'est un nouveau travail, beaucoup plus approfondi et plus étendu et qui forme cette fois un traité complet des principes du droit germanique.

On sait qu'une commission pour la codification du droit civil allemand a, après quatorze années de travaux, publié, sous le titre de *Entwurf eines bürgerlichen Gesetzbuches für das deutche Reich*, un projet qui a été soumis à l'examen des autorités, des corps savants et du monde des affaires.

La liste des articles et des ouvrages parus à la suite de ce projet et sur ce projet remplirait une volume. Et tout d'abord, c'est la vieille querelle de Savigny et de Thibaud qui a recommencé et il s'est fait une campagne tellement violente contre la codification du droit en général, que pour le moment on semble ne plus se soucier de présenter de sitôt la question au Reichstag.

Le droit allemand est actuellement encore ce droit vivant, mouvant, varié jusqu'à l'infini, flottant et hésitant, dont l'étude approfondie est si attrayante au jurisconsulte philosophe et la pratique si désespérante aux gens d'affaires.

Il existe, à l'heure qu'il est, tel petit territoire de la Franconie ou du Brandebourg, grand comme la main, où une trentaine de législations ou de coutumes fondamentalement différentes régissant le contrat de mariage, coexistent, s'emmêlent, s'enchevêtrent, pour former un fouillis inextricable mais si « pittoresque ». On cite le cas d'une maison de Nuremberg où la législation en matière de testament diffère d'un étage à l'autre.

C'est l'étude de ce droit si intéressant et si divers que M. Lehr a faite dans l'ouvrage dont le premier volume vient de paraître. L'auteur s'attache d'ailleurs plutôt au caractère historique, général et philosophique de son sujet qu'au côté pratique, et si son traité peut être très utilement consulté par nos magistrats ou nos avocats à qui il arrive, surtout en matière de statut personnel, de devoir résoudre des questions de droit allemand, il reste encore place à côté de son livre pour un traité pratique donnant sous une forme claire et compréhensive, pour celui qui n'a pas le temps de faire l'étude complète de telle partie d'un droit étranger, la solution des cas qui se présentent dans l'exercice des affaires.

Le volume de M. Lehr comprend en premier lieu une notice historique sur le droit allemand, ses sources actuelles et les principes de droit international privé appliqués en Allemagne.

Nous croyons devoir relever dans l'indication que fait l'auteur de la répartition géographique des différents droits et sources de droit, quelques légères erreurs ou omissions qui se sont glissées dans ce travail, d'ailleurs traité d'une façon si complète et si consciencieuse.

En parlant du Hanovre, l'auteur indique comme soumis au droit commun allemand toute la province, « à l'exception de la Frise orientale et du comté de Lingen, régis par le Landrecht prussien ». Il faut ajouter aux territoires régis par ce dernier code, l'Eichsfeld inférieur, petit pays appartenant originairement à la maison de Brunswick, puis aux comtes de Grubenhagen, qui le donnèrent en gage à l'Electeur de Mayence. En 1803, l'Eichsfeld devint prussien. La partie inférieure fut cédée, en 1813, au Hanovre et conserva le Landrecht prussien qui y avait été promulgué.

L'auteur fait une erreur plus considérable en attribuant au code civil français force de loi dans toute la Prusse rhénane. Ce code est en vigueur sur toute la rive gauche du Rhin, mais à droite du Rhin, il ne l'est resté que dans l'ancien duché de Berg. Toute la partie du district de Coblence située

à droite du Rhin, c'est-à-dire le ressort de l'ancienne cour d'Ehrenbreitstein, relève du droit commun et les cercles de Duisburg, Essen, Mühlheim a. d. R. et Rees sont soumis au Landrecht prussien.

Il ne nous semble pas davantage tout à fait exact de dire, à propos de la province de Saxe, que le Landrecht n'y a que la valeur d'un droit subsidiaire. Des parties considérables de la province de Saxe rentrent dans la catégorie des territoires allemands où le code Napoléon, mis en vigueur transitoirement à la suite de la paix de Tilsitt, abrogea tous les statuts provinciaux et locaux; lorsque, en 1816, le droit français fut remplacé par le Landrecht prussien, on ne rétablit pas les législations abrogées. De sorte que dans ces pays le Landrecht prussien a force de loi exclusive. Il en est ainsi pour quelques parties de la Saxe, notamment presque tout le ressort de l'ancienne cour d'appel de Halberstadt, la partie du ressort de l'ancienne cour de Magdebourg située à gauche de l'Elbe et la partie saxonne du comté de Mansfeld.

Enfin, pour en finir avec ces chicanes de détail, il nous paraît que l'on ne peut pas dire d'une façon générale que les statuts locaux sont supprimés en Westphalie. Dans le ressort de l'ancienne cour d'Arnsberg, le Landrecht prussien ne vient qu'en rang subsidiaire après les statuts provinciaux et locaux du duché de Westphalie.

Le volume paru traite principalement du droit des choses, possession, propriété, servitudes, charges réelles, gage, hypothèque, etc., sujets tout particulièrement attachants parce qu'ils se rapportent à un pays où l'infinie diversité des coutumes féodales encore en vigueur donne à cette partie du droit une richesse et un épanouissement extraordinaires.

M. Lehr traite son sujet de haut; il ne s'en tient pas aux notions étroites de telle jurisprudence ou de telle doctrine; il tient compte, pour chaque question, du passé et de l'avenir, de l'histoire et des principes admis par le projet de code civil. Il donne, de cette façon, la notation exacte et raisonnée de l'état actuel de ce droit qui évolue sans cesse et que beaucoup craignent de voir codifier, dans la crainte que son évolution naturelle ne soit arrêtée.

Souhaitons d'avoir bientôt le second volume de cet excellent travail, qui doit traiter les matières du mariage, du divorce, du contrat de mariage et des successions; matières plus complexes qu'aucune autre en droit allemand et auxquelles ceux qui s'occupent de législation comparée trouveront certes grand intérêt à s'initier sous la savante direction de M. Lehr.

T. M. H.

18. — *Le droit des gens ou droit international public. Introduction.* (*Notions générales. Historique. Méthode,*) par M. E. Chauveau, agrégé des facultés de droit, professeur à l'école de droit d'Alger. — In-8°, 187 pages. — Paris, Rousseau, 1892.

Très utile ouvrage, qui peut prendre place à côté de l'*Introduction à l'étude du droit international*, qu'a publiée, il y a déjà treize ans, M. Renault.

M. Chauveau est avantageusement connu déjà par une intéressante étude, qui a paru dans la *Nouvelle revue historique de droit français et étranger* (1891), sur le droit des gens dans les rapports de Rome avec les peuples de l'antiquité. Son nouvel ouvrage montre quels progrès réjouissants fait actuellement en France l'enseignement du droit des gens. Je me bornerai à donner une indication sommaire du contenu.

Dans les *Notions générales*, M. Chauveau détermine l'idée première du droit des gens, met en relief son caractère positif, son fondement, son objet, limite son domaine, tant géographiquement que dans ses rapports avec les autres branches du droit et avec la morale, la politique, la courtoisie internationale; expose, après sa définition et dénomination, ses sources et ses modes de formation (coutume et traités collectifs, formulant des préceptes juridiques); il parle sagement des instruments servant à la connaissance du droit des gens et des projets de codification.

L'*Historique* comprend environ 70 pages, un résumé de l'histoire du droit des gens et de la science ou de la littérature du droit des gens dans l'antiquité, au moyen âge, dans les temps modernes. Il y aurait quelque pédanterie à reprocher des omissions à un aperçu aussi succinct. Je mentionne seulement, sans y attacher d'importance, que l'antiquité n'était pas aussi dépourvue d'ouvrages sur le droit des gens que semble le croire M. Chauveau (p. 125), lequel aurait pu mentionner les noms de Démétrius, de Phalères et d'Aristote (*Revue*, t. XXII, p. 526) et le livre *De bello et pace* de Varron, dont parle Aulu Gelle (I, 25).

Enfin, la division consacrée à la *Méthode* contient, après une critique de différentes méthodes d'exposition du droit des gens, un plan méthodique pour l'étude du droit des gens, en quatre parties, lesquelles sont :

Les États, sujets du droit des gens;

Les droits des États (et ici se placent les choses, objets de droit);

Les relations pacifiques des États;

Les litiges internationaux et leurs solutions.

A. RIVIER.

19. — *Les destinées de l'arbitrage international depuis la sentence rendue par le tribunal de Genève*, par E. ROUARD DE CARD, professeur à la faculté de droit de Toulouse. In-8°, 264 pages. — Paris, Pedone-Lauriel, 1892. (Bibliothèque internationale et diplomatique.)

C'est une heureuse idée qu'a eue M. de Card, de donner, après quinze ans, une suite à son premier ouvrage sur l'*Arbitrage international*, que la faculté de droit de Paris a couronné, et dont M. Rolin-Jaequemyns a parlé dans la *Revue*, t. IX, p. 455-458, et d'y exposer « tout ce qui a été fait et dit en cette matière durant les vingt dernières années ». On ne peut nier qu'un progrès ait été accompli dans la voie de l'arbitrage : c'est l'importance de ce progrès que l'honorable professeur de Toulouse a voulu préciser. Il étudie successivement, à cet effet, la propagande faite par les associations philanthropiques et

scientifiques, les résolutions prises par plusieurs congrès et conférences, les motions faites dans les parlements de divers pays, soit pour recommander simplement l'emploi de l'arbitrage international, soit pour inviter les gouvernements à insérer dans les traités une clause compromissoire, soit enfin pour les inviter à conclure des traités d'arbitrage permanent. Il passe en revue les différends internationaux qui ont été ou sont soumis à des arbitres et ceux qui ont été portés devant des commissions mixtes, en les classifiant juridiquement selon leurs objets. Il étudie enfin la clause compromissoire et les traités d'arbitrage permanent, qui n'existent qu'en Amérique, et entre des États américains et européens. Ces derniers traités ne sont qu'au nombre de deux : le traité d'amitié, de commerce et de navigation de 1888 entre la France et l'Équateur et celui de 1883 entre la Suisse et le Salvador. Un projet de traité général entre la Suisse et les États-Unis n'a pas abouti jusqu'à présent, mais paraît cependant en bonne voie ; M. de Card en transcrit, en appendice, les dispositions. L'appendice contient plusieurs autres documents importants.

Les conclusions qui suivent l'instructif exposé de M. de Card sont sages et judicieuses, et en même temps elles ne sont nullement décourageantes. Les parades de certaines sociétés ou ligues, des groupes socialistes, des congrès ouvriers, etc., sont appréciées à leur juste valeur ; l'auteur ne paraît pas non plus fort épris des conférences interparlementaires ; celle de Rome a, selon lui, « laissé une impression particulièrement mauvaise ». « On doit faire une place à part à la conférence des nations américaines. Organisée dans un esprit libéral et humanitaire, mais avec des préoccupations d'égoïsme politique, elle n'a eu d'autre but que d'assurer au gouvernement des États-Unis la prédominance sur les républiques du Centre et du Sud, en lui permettant d'intervenir comme arbitre dans toutes leurs querelles. » Les partisans de l'arbitrage universel feront bien de méditer le résumé suivant, relatif à l'objet de l'arbitrage : « Les contestations qui ont fait l'objet de compromis peuvent être classées de la façon suivante : Cinq relatives à une délimitation de frontières, deux relatives à la possession des territoires, cinq à la saisie d'un navire ou à la confiscation d'une cargaison, trois à des actes violents et arbitraires commis au préjudice de sujets étrangers, une relative à des droits de navigation, deux relatives à des droits de pêche, une relative à la liquidation d'un compte Nous voyons, d'après ce tableau, que toutes se rapportaient à des intérêts purement matériels et n'avaient qu'une importance secondaire : aucune ne mettait directement en jeu la souveraineté et l'indépendance d'un État. »

M. de Card cite, à propos de la suppression de la guerre, des paroles de M. de Vogüé, qu'il déclare avec raison dignes d'être remarquées : « Je crois avec Darwin, dit l'éminent académicien, que la lutte violente est une loi de nature qui régit tous les êtres... Si, par impossible, une fraction de la société humaine, mettons tout l'Occident civilisé, parvenait à suspendre l'effet de cette loi, des races plus instinctives se chargeraient de l'appliquer contre nous.

Ces races donneraient raison à la nature contre la raison humaine : elles réussiraient, parce que la certitude de la paix, je ne dis pas la paix, engendrerait avant un demi-siècle une corruption et une décadence plus destructive de l'homme que la pire des guerres. » Il y a lieu de rappeler à ce sujet l'écrit mémorable, si souvent mal compris et mal rendu, du comte de Moltke; on peut en rapprocher aussi les pages très instructives où M. de Candolle traite du sort de l'Europe dans l'hypothèse d'un état exclusivement pacifique (1).

Le volume de M. de Card contient malheureusement beaucoup de fautes d'impression. A. RIVIER.

RECUEILS PÉRIODIQUES.

20. — *Revue pratique des sociétés civiles et commerciales*, recueil mensuel publié sous la direction de M. ALBERT NYSSENS, professeur de droit commercial à l'université de Louvain, rédacteur en chef, avec la collaboration de MM. GUSTAVE SMETS, RENÉ BUISSERET, etc., etc., avocats. — Années I à III (1889-1891) et quatrième année (1892), nos 1-3. In-8°, 411, 415, 369 et 96 pages. — Bruxelles, Société belge de librairie et ve Ferd. Larcier (depuis 1891).

Nous avons ici même annoncé en son temps la création de cette nouvelle publication qui nous paraissait, disions-nous, « en se développant et se perfectionnant dans la voie où elle est entrée, appelée à rendre de réels services, non seulement aux sociétés belges, mais encore aux sociétés étrangères qui font des opérations en Belgique » (2).

Nous n'avons pas à regretter aujourd'hui ce pronostic favorable. Nous trouvons, en effet, dans les trois premières années de la *Revue des sociétés*, un nombre croissant d'arrêts ou de jugements publiés avec accompagnement d'observations ou de commentaires intéressants. Il y en a 188 pour les trois premières années, presque tous belges, quelques-uns de cours ou de tribunaux français.

Il y a évidemment, dans cette publication de décisions étrangères, la marque d'un louable effort tendant à fournir au lecteur la plus grande somme possible de renseignements. Mais il est permis de se demander, dans ce cas, pourquoi cet effort s'applique seulement aux décisions de cours ou de tribunaux français. La législation française, en matière de sociétés, n'offre en effet aucune analogie spéciale avec la législation belge qui rende la jurisprudence française en cette matière particulièrement intéressante à mettre en regard de la jurisprudence belge, ainsi que c'est le cas en matière de droit civil. Pourquoi, dès qu'on entre dans cette voie, ne pas publier également les décisions tout au moins les plus intéressantes de la jurisprudence allemande ou italienne en matière de sociétés? Nous comprenons parfaite-

(1) *Étude sur l'hérédité et la sélection dans l'espèce humaine*, dans *l'Histoire de la science et des savants*, édition de 1885, pages 173-175.

(2) Cette *Revue*, t. XXI, 1889, p. 214 et suiv.

ment que la rédaction ne puisse aborder un programme aussi vaste, mais peut-être serait-il préférable, en ce cas, de ne pas introduire un peu au hasard, parmi la publication et l'analyse de la jurisprudence belge, quelques décisions françaises.

Dans l'ordre d'idées où nous nous plaçons, nous attachons un prix tout particulier au *Bulletin de la jurisprudence belge en matière de sociétés* donné par la *Revue* durant ses deux premières années d'existence. Ce bulletin annuel, comprenant, dans un ordre logique, l'indication et l'analyse sommaire de toutes les décisions judiciaires *belges* publiées au cours de la précédente année, a été fait pour les années 1888 et 1889, accompagné d'une bonne table alphabétique. (Voir années 1889, p. 195 et suiv., et 1890, p. 113 et suiv.) Nous avons lu avec regret, dans la 6e livraison de l'année 1891, un avis suivant lequel ce bulletin est supprimé, « la *Revue des sociétés* ayant « pris pour règle de publier *toutes* les décisions, en matière de sociétés, « *présentant un intérêt quelconque*. Les tables annuelles — dans la pensée « de la rédaction — renseigneront donc suffisamment tous les jugements et « arrêts rendus pendant l'année ». Nous ne sommes pas de cet avis, et pour nous les tables alphabétiques, nécessaires également du reste, ne répondent pas à l'utilité spéciale du bulletin annuel divisé suivant l'ordre des matières. Rien ne s'opposait à ce qu'en dehors de ce bulletin, les décisions intéressantes fussent publiées *in extenso* et commentées avec soin.

Le *Bulletin annuel de la jurisprudence* est « *remplacé* » par un *Répertoire bibliographique annuel*. Nous n'admettons pas ce *remplacement;* mais, hâtons-nous de dire que le répertoire bibliographique est appelé à rendre de grands services aux travailleurs. Celui pour 1890 (3e année, 1891, p. 177 et suiv.) dû à M. l'avocat Eug. Dugniolle, du barreau de Bruxelles, nous paraît très complet. M. Dugniolle est du reste l'auteur d'un *Répertoire bibliographique pour les années* 1888-1889 (Gand, Ad. Hoste, 1890, 68 pages) qui a été accueilli avec faveur. La revue bibliographique de M. Dugniolle comprend les travaux publiés dans les langues les plus diverses, même comme simples articles dans les recueils périodiques.

Les études doctrinales ont également occupé dans la *Revue des sociétés* une place notable; la plupart d'entre elles sont naturellement consacrées à l'étude de la législation belge. Nous signalerons, parmi celles-ci, quelques travaux qui nous paraissent de nature à intéresser plus particulièrement nos lecteurs étrangers; ce sont :

Une notice traitant « de la publication en Belgique des sociétés consti- « tuées, sans acte écrit, en pays étranger » (3e année, 1891, p. 190 et suiv.);

Une étude très complète de M. J. Dubois sur « les sociétés étrangères et le « droit de patente proportionnel » (3e année, 1891, p. 249 et suiv.);

Un travail de M. Godyn en cours de publication intitulé : « Les sociétés « coopératives. Examen critique de la législation belge et étrangère. »

Les travaux sur les législations et les jurisprudences étrangères, en matière de sociétés, pourraient prendre plus de développement. Nous avions

trouvé dans la première année de la *Revue* deux études sur la condition légale des sociétés étrangères en Turquie (par M. SALEM), et en Italie (par M. SACERDOTI). Nous souhaiterions de voir se poursuivre une série d'études sur cette question spéciale pour tous les pays successivement.

Nous remarquons que, depuis le commencement de l'année 1891, M. le professeur NYSSENS a centralisé entre ses mains comme rédacteur en chef, la direction de la *Revue des sociétés*. M. Nyssens, dont la réputation est loin d'être limitée aux frontières de la Belgique, est notamment l'auteur d'un projet de loi sur les sociétés commerciales pour le grand-duché de Luxembourg, travail très étudié qu'on peut considérer avec ses développements comme une des études les plus complètes, à la fois juridique et pratique, qui aient paru sur cette question si complexe.

C'est sans doute au nouveau rédacteur en chef que nous devons notamment l'excellente idée d'avoir commencé, à partir du 1er janvier 1891, la publication, sous forme de supplément, d'une liste complète des actes et documents relatifs aux sociétés, extraite des annexes au *Moniteur belge;* tous les actes offrant quelque intérêt y sont reproduits *in extenso*. Cette innovation a été très favorablement accueillie.

Nous n'avons pas résisté à notre envie de parler avec quelque développement d'un recueil périodique dont nous avions salué l'apparition. La *Revue des sociétés* nous semble entrée dans une voie normale et avoir heureusement traversé la période difficile qui suit généralement le premier élan des débuts. Nous n'aurons plus à en parler ici que pour signaler les études qu'elle publierait sur des questions intéressant spécialement le droit international ou la législation comparée. ÉDOUARD ROLIN.

21. — *Le crédit agricole en France et à l'étranger*, par LOUIS DURAND, docteur en droit, avocat à la cour d'appel de Lyon. — Paris, Chevalier-Maresco et Cie, éditeurs, 1891. In-8°, 785 pages.

Comme son titre l'indique, ce volume est avant tout un livre d'économie politique. L'auteur, étudiant la crise agricole, ses causes et ses remèdes, constate et démontre que l'industrie agricole est indispensable, qu'elle ne peut pas ne pas être dans un pays, et il en conclut que « si donc il fallait, pour sauver l'agriculture, recourir à des moyens de protection extraordinaires, s'il fallait lui accorder des droits et des privilèges exceptionnels, l'État ne devrait pas hésiter : les intérêts en jeu sont trop importants non seulement pour les classes agricoles, mais pour toute la nation » (1). Cette industrie si essentielle, loin de jouir d'un régime de faveur, est au contraire sacrifiée : alors que le capitaliste paye en impôts, en Allemagne, 3 p. c., le propriétaire rural paye 12.57 p. c. de son revenu; en France, la propriété mobilière paye 11.46, et la propriété rurale 30.70 p. c.; en Italie, l'agriculteur est frappé d'un impôt variant de 30 à 60 p. c. de son revenu net, selon les

(1) Page 23.

endroits; don Sanchez de Toca estime à 25 p. c. les impôts directs qui grèvent les revenus de l'agriculture espagnole, et l'ensemble des impôts à 40 p. c. du produit net du sol (1). L'auteur prétend que dans les traités de commerce français de 1860, c'est « l'agriculture qui a été sacrifiée pour payer les concessions qui étaient faites à notre industrie », et il prévoit que le quatrième état, vainqueur, aura à lutter contre le *cinquième état*, mieux organisé et peu disposé à contribuer, par un travail plus opiniâtre encore, « à assurer un bien-être relatif à quelques millions d'ouvriers qui ne travailleront que huit heures par jour » (2).

Entrant ensuite dans le fond même de son étude, le crédit agricole, l'auteur y examine quelles sont les conditions auxquelles il doit répondre pour rendre à l'agriculture les services qu'on en attend. C'est cette partie de l'ouvrage (et elle est considérable) qui rentre le plus dans le cadre de la *Revue*, car cette question amène M. Louis Durand à exposer en détail les législations allemandes, suisse, belge, italienne, espagnole, anglaise, portugaise, et à dire quelques mots de l'état du crédit agricole en Autriche-Hongrie, en Danemark, en Suède, en Turquie et en Russie. L'auteur, pour apprécier le mérite des diverses lois, les envisage surtout dans les résultats pratiques qu'elles ont produits, ce qui nous paraît un excellent système, et par l'influence qu'elles ont eue sur l'initiative privée. On peut regretter que l'auteur n'ait pas songé à reproduire les textes des diverses lois qu'il cite; quiconque, en effet, s'est occupé de législation comparée a pu se rendre compte de la difficulté qui existe à se les procurer. M. Durand, enfin, examine sérieusement la possibilité de la constitution d'un gage sans dessaisissement, question dont la solution affirmative, sous une forme ou sous une autre, paraît indispensable pour permettre à l'agriculteur de se procurer, à des conditions équitables, le crédit dont il a besoin.

H. de C.

(1) Page 25.
(2) Page 42.

Ouvrages, brochures, etc., reçus par l'administration de la Revue :

N.B. La présente liste est publiée sans préjudice aux comptes rendus dont plusieurs de ces ouvrages feront l'objet dans le corps de la *Revue*. Il sera notamment rendu compte de tout ouvrage relatif au droit, à la politique internationale, à la législation comparée, à la philosophie ou à l'histoire du droit public ou privé, *dont* DEUX EXEMPLAIRES *seront envoyés directement à l'administration de la Revue*, n° 109, avenue Louise, à Bruxelles.

30 JULES WAXWEILER. — *La Vie civile*. 1re partie : De la famille, t. II, 1892. Pet. in-8°. Bruxelles, Vve Larcier. (Petite collection juridique, t. VIII.)

31. ERNEST LEHR. — *Traité élémentaire de droit civil germanique* (Allemagne et Autriche), t. II. *Droit des obligations, droit de famille, droit de successions*. In-8°, 1892. Paris. Plan.

32. Ville de Bruxelles. — *Enquête sur les habitations ouvrières en* 189[illegible]. Rapport présenté au Comité de Patronage de la ville de Bruxelles, par Ch. Lagasse et Ch De Quéker. In-4°. Bruxelles, imp. De Bremaeker-Wauts.

33. *Documente privitóre la Istoria Românilor*. Vol. II, partea 3 (1510-1530). *Cu imû apendice documente slovone* (1510-1527). In-4°, 1892. Bucaresci.

34. GUSTAVE MOYNIER. — *Les Bureaux internationaux des unions universelles*. In-8°. Genève, A. Cherbuliez, édit.; Paris, Fischbacher, lib.

35. C. BRUSA. — *Das Staatsrecht des Königreichs Italien*. In-8°. Freiburg i.B., Mohr, 1892. (*Handbuch des œffentlichen Rechts*, IV. I. 7.)

36. M. VAUTHIER. — *Das Staatsrecht des Königreichs Belgien*. In-8°. Freiburg i.B., Mohr, 1892. (*Handbuch des œffentlichen Rechts*, IV. I. 5.)

ANNALS
OF THE
AMERICAN ACADEMY
OF
POLITICAL AND SOCIAL SCIENCE
ISSUED BI-MONTHLY

VOL. II. — MAY 1892. — N° 6

EDITOR : EDMUND J. JAMES. — ASSOCIATE EDITORS : ROLAND P. FALKNER, JAS. HARVEY ROBINSON

CONTENTS :

Practical working of the Australian system of voting in Massachusetts, by Richard H. Dana; Merits and Defects of the Pensylvania ballot law of 1891, by Charles C. Binney; A third Revolution, by Edward P. Cheyney; River and Harbor bills, by Emory R. Johnson; Indian education, by Frank W. Blackmar. — Discussion. Economic theory of Machines, by Augusto Graziani. — Personal notes : Woods, Woodford, Ross, Fellows, Sherwood, Plehn, Hicks, Laughlin, Graham, Scott, Leo, Schullern, Caird. — Book reviews and Notes : Sheldon, Studies in General History, and Barnes, Studies in American History; by J. H. R. Blackmar, Spanish Institutions of the Southwest; by W. C. Jones. Booth, Labour and Life of the People of London, II; by E. Cummings. Clark, State Railroad Commissions; by A. G. Warner. Report of the Commissionner of Labor for 1891; by F. W. Moore. Woods, English Social Movements; by P. W. Ayres. — Notes.

PHILADELPHIA :

American Academy of Political and Social Science.

ENGLAND : P. S. King and Son, 5, King St., Westminster, London, S. W.
FRANCE : Larose et Forcel, rue Soufflot, 22, Paris. — GERMANY : Gustav Fischer, Jena.
ITALY : Direzione del Giornale degli Economisti, Rome, Via Ripetta, 102.

Chaque livraison : 6 fr. — Un an : 26 fr.

ANNUAIRE

DE

L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

Un volume broché . . . . . Fr. **5 00**
— relié avec portrait . . . » **7 50**

Un volume de l'*Annuaire* est publié normalement pour chaque session de l'Institut.

Dix volumes ont paru. Le onzième volume rendant compte de la session qui a eu lieu à Hambourg en septembre 1891 est sous presse.

L' « Annuaire » se trouve chez le Secrétaire de l'Institut, 109, avenue Louise, Bruxelles, et chez tous les principaux libraires.

Toutefois, les tomes V, VI et VII sont épuisés, et ce dernier seul a été réimprimé.

LA

REVUE DE DROIT INTERNATIONAL

ET DE LÉGISLATION COMPARÉE

A ÉTÉ FONDÉE EN 1869

par **MM. T.-M.-C. Asser, G. Rolin-Jaequemyns** et **J. Westlake.**

La *Revue* est publiée depuis le 1er janvier 1890 par une Société dont le siège est à Bruxelles, 109, avenue Louise.

Le Comité de rédaction se compose de MM. **T.-M.-C. Asser, Ernest Nys, Alphonse Rivier, Édouard Rolin, G. Rolin-Jaequemyns, J. Westlake** et de M. **Paul Hymans,** secrétaire.

Rédacteur en chef : **M. Rolin-Jaequemyns.**

Secrétaire gérant : **M. Paul Hymans,** 161, rue du Trône, à Bruxelles.

ON PEUT S'ABONNER :

A Bruxelles, au bureau de la *Revue*, 109, avenue Louise et 161, rue du Trône;
A Berlin, à la librairie Puttkammer et Mühlbrecht, 64, Unter den Linden;
A la Haye, chez Belinfante frères, Wagenstraat;
A Paris, chez Durand et Pedone-Lauriel, 13, rue Soufflot;
Et chez les principaux libraires de l'Europe et de l'Amérique.

Une année de la *Revue* comprend six livraisons de six à huit feuilles d'impression chacune.

PRIX D'ABONNEMENT ANNUEL { **16** francs pour la Belgique.
18 francs pour l'étranger.

HARVARD COLLEGE
SEP 8 1892
LIBRARY.

REVUE

DE

DROIT INTERNATIONAL

ET DE

LÉGISLATION COMPARÉE.

Rédacteur en chef : M. G. ROLIN-JAEQUEMYNS,
Avocat, ancien Ministre, general Adviser to the Siamse Goverment.

MEMBRES DU COMITÉ DE RÉDACTION, MM.

T.-M.-C. ASSER,
Conseiller du Ministère des affaires étrangères,
Avocat, professeur à l'Université d'Amsterdam,
Membre de l'Institut de droit international.

ERNEST NYS,
Professeur à l'Université de Bruxelles,
Juge au tribunal de 1re instance,
Membre de l'Institut de droit international.

ALPHONSE RIVIER,
Consul général de la Confédération suisse,
Professeur à l'Université de Bruxelles,
Membre de l'Institut de droit international.

ÉDOUARD ROLIN,
Avocat à Bruxelles,
Associé et secrétaire-trésorier de l'Institut
de droit international.

J. WESTLAKE, Q. C.,
Professeur à l'Université de Cambridge,
Membre de l'Institut de droit international, à Londres.

SECRÉTAIRE GÉRANT : **M. PAUL HYMANS**, AVOCAT A BRUXELLES.

M. ÉDOUARD ROLIN a été désigné pour remplacer **M. ROLIN-JAEQUEMYNS** dans les fonctions de **rédacteur en chef**, depuis le 1er juillet 1892.

Tome XXIV. — 1892. — N° 4.

BRUXELLES,
BUREAU DE LA REVUE : 109, AVENUE LOUISE.
LA HAYE, BELINFANTE FRÈRES. | PARIS, DURAND ET PEDONE-LAURIEL.
BERLIN, PUTTKAMMER & MÜHLBRECHT.

1892

TOUS DROITS RÉSERVÉS.

TABLE DES MATIÈRES CONTENUES DANS LA 4e LIVRAISON DU TOME XXIV, 1892.

Pages.

Considérations historiques et juridiques sur les protectorats, par M. ÉD. ENGELHARDT 345

Le referendum et l'initiative en Suisse, par M. C. HILTY. 384

Les traités d'arbitrage permanent, par M. MICHEL REVON 406

Droit et morale, par M. H. BROCHER DE LA FLÉCHÈRE 425

NOTICES BIBLIOGRAPHIQUES :

Droit international public.

22. — *Georges Bry*. — Précis élémentaire de droit international public, par M. ERNEST LEHR 436

23. — *M. Noguères*. — Des progrès du droit international public au XIXe siècle, par M. H. PASCAUD. 436

Recueils de droits nationaux.

24. — *Octave Borelly-Bey* et *Paul Ruelens*. — La législation égyptienne annotée. — Première partie : Codes égyptiens pour les procès mixtes, par M. G. R.-J. 439

AVIS

L'*Institut de droit international* se réunira cette année à Genève, le 5 septembre prochain.

Parmi les questions à l'ordre du jour de cette session, nous citerons celles des conflits de lois en matière d'interdiction, des immunités diplomatiques et consulaires, de la mer territoriale, de l'extradition (revision des résolutions d'Oxford) et la discussion d'un projet de convention et de règlement en vue de la publication des traités par un nouveau Bureau international à instituer à cet effet.

Nous espérons pouvoir, dès notre prochain numéro, donner le *compte rendu sommaire* de cette session.

N. B. — L'administration possède encore quelques collections complètes de la Revue. Pour les conditions, s'adresser au secrétariat, rue du Trône, 161, Bruxelles.

HARVARD COLLEGE
SEP 8 1892
LIBRARY.

CONSIDÉRATIONS HISTORIQUES ET JURIDIQUES SUR LES PROTECTORATS,

PAR

M. ED. ENGELHARDT,

ministre plénipotentiaire,
membre de l'Institut de droit international.

« Remarquez, dit Montesquieu, la conduite des Romains. Après la défaite d'Antiochus, ils étaient maîtres de l'Afrique, de l'Asie et de la Grèce sans y avoir presque de villes en propre... S'ils y avaient pris des territoires, ils n'auraient pu conserver des conquêtes si peu solidement établies. Il fallait attendre que toutes les nations *fussent accoutumées à obéir comme libres et comme alliées* et qu'elles eussent été se perdre dans la république romaine (1). »

En traitant du *Jus postliminii*, le Digeste définit ainsi les engagements qui imposaient aux peuples dits libres et alliés, ce régime de commune obéissance, préliminaire sous-entendu de la soumission : « Un peuple libre est celui qui ne subit la domination d'aucun autre. Ce peuple peut être un confédéré, soit qu'il ait conclu un traité d'amitié sur le pied de l'égalité, soit qu'il ait reconnu avec courtoisie la majesté d'un autre peuple (2). »

« Cette dernière formule, ajoute le législateur, a pour but de bien marquer que l'autre peuple exerce une certaine suprématie et non de donner à croire que son cocontractant a cessé d'être libre. C'est ainsi que nos *clients* doivent être réputés libres, bien qu'ils nous le cèdent en puissance et en dignité. De même, le peuple qui a promis de reconnaître avec courtoisie notre majesté, ne doit pas cesser d'être regardé comme un peuple libre. Toutefois, il contracte par là des obligations envers nous et s'il les viole, nous sévissons contre lui. »

Quelque insistance que mette l'auteur de la loi *de captivis* à gratifier

(1) *Grandeur et décadence*, p. 78-81.

(2) *Ut is populus alterius populi majestatem comiter conservaret*. Loi 7 *de captivis*, etc. D. l. 49, 1, 15 (Proculus). Le mot *majestas* est pris dans son sens propre, celui de supériorité.

du titre de peuples libres ceux qu'un *fœdus iniquum* associait aux destinées de Rome, il n'en est pas moins certain que les alliés de cette catégorie souscrivaient à un pacte de réelle subordination et que le plus souvent leur souveraineté en était gravement atteinte. Par ces « alliances inégales » qu'Isocrate qualifiait avec raison de *prosagmata* ou actes de commandement, ils abandonnaient en effet la direction de leur politique étrangère (1) et acceptaient d'avance comme amis ou ennemis les amis ou les ennemis des Romains (2).

L'*æquum fœdus* respectait en ces points les autonomies nationales (3).

Les protégés, car c'était ostensiblement en cette qualité que, « rois, dynasties, philargues et villes libres » (4) traitaient avec Rome, devaient en outre payer un tribut et fournir, à l'occasion, un contingent de troupes auxiliaires (5). Ils renonçaient au droit de faire la guerre pour leur compte, à celui de disposer de leur succession et de leurs enfants, de frapper de la monnaie d'or, etc., etc. (6).

Sauf ces conditions usuelles aux prix desquelles la sécurité lui était garantie, le client conservait ses lois et l'administration intérieure de son territoire (7).

Cette indépendance relative ou *dubia libertas*, variait nécessairement selon les cas et c'était surtout en consultant et en éprouvant les institutions locales, que le sénat ou l'empereur en réglait la mesure. A part l'allégeance qui faisait de ses sujets des ressortissants de la république ou de l'empire, tel roi gardait un pouvoir presque absolu dans les limites de ses États. Tel autre était à ce point réduit dans ses prérogatives souveraines, qu'il se distinguait à peine, comme le dit Tacite, d'un proconsul romain. Il arrivait aussi qu'auprès du chef allié, Rome déléguait un résident qui, sous le nom de procurateur ou de préfet ou même comme simple centurion, personnifiait son autorité suprême, surveillant et dirigeant au besoin l'administration indigène. Cette disposition s'appliquait surtout aux pays confinaires de l'empire (8).

(1) Polyb. 3, 22, 24, 27; 22, 15, 26.

(2) Liv. 38, 8.

(3) Liv. 8, 2.

(4) Énumération tirée de Strabon.

(5) Liv. 21, 46. — Salluste, *Bell. Jugurth.*, 31. — Appien, *Bell. civ.*, V, 75. — Cicéron, *Ad att.*, II, 16.

(6) Joseph, *Antiq. Jud.*, XVI, 9, 4.

(7) Polyb., *loc. cit.*

(8) Deux inscriptions mentionnent notamment un *præfectus Musalamiorum*, un *procurator Augusti* ad curam gentium. (L. Renier, *Inscrip. d'Algérie.*)

Les annales romaines nous offrent de nombreux exemples de ces gradations dans le traitement des peuples mis en tutelle et l'on y découvre parfois, j'aurai sans doute occasion de le relever au cours de cette étude, de frappantes analogies avec les protectorats modernes. Mais ces annales démontrent aussi que sous ces gouvernements divers, les clients de Rome, unis par un même intérêt, celui de la « paix romaine », étaient tenus dans le même devoir, celui de « l'obéissance romaine », vraie caractéristique de rapports que dénotent clairement les dénominations de *reges inservientes* ou de *subreguli* sous lesquelles ils étaient rangés. Auguste, suivant le mot que Suétone met dans sa bouche, les considérait comme *membres* de l'empire, et quand un dénombrement avait lieu, ils y étaient compris (1).

C'est ainsi que Rome, par les ménagements dont elle usait à l'égard des peuples vaincus, se faisait de ceux-ci les auxiliaires de sa suprématie et épargnait à la fois ses fonctionnaires et ses armées. On ne peut qu'admirer l'habileté de cette politique et, si complaisant que soit son témoignage, ce n'est pas sans un grand fond de vérité que Cicéron disait : « Le sénat était devenu l'asile des rois, des peuples et des nations... Rome méritait plutôt le nom de *protectrice* que celui de maîtresse du monde (2). »

Si franchissant les trois ou quatre siècles qui suivirent la chute de l'*empire d'Occident*, l'on compare, malgré leur dissemblance, la condition des *inservientes* romains à celle des grands vassaux du moyen âge, il apparaît à première vue que, dans le nouveau groupement des peuples européens, le pouvoir effectif était aux feudataires de la Couronne et que celle-ci n'en avait que l'apparence sous la fiction d'une supériorité morale sans responsabilité.

C'était le contraire à Rome, où l'institution impériale était devenue une dictature permanente et incontestée.

Aussi semblerait-il paradoxal d'attribuer à la féodalité, quoique dans une acception spéciale, l'épithète dont Cicéron faisait gloire à sa patrie, et cependant le système du protectorat était inhérent à la hiérarchie médiévale, car l'on ne peut que reconnaître la relation de protecteur à protégé dans la tutelle qu'à tous les degrés de l'échelle sociale les seigneurs plus puissants exerçaient sur les plus faibles. Cette tutelle, en

(1) Voir Duruy, *Histoire des Romains*, III, p. 630. — Évangile selon saint Luc, ch. II, 1.

(2) Cicéron, *De off.*, lib. 3.

effet, reposait sur un contrat d'hommage et de fidélité qui liait le vassal au suzerain, le vassal, s'obligeant à certains services en retour du patronage qui le couvrait.

A part cette similitude, il saute aux yeux que l'hommage féodal, simple ou lige, se distinguait par des différences essentielles de celui que Rome recevait des peuples alliés. Ceux-ci pactisaient en souverains, et tandis qu'ils étaient étrangers les uns aux autres par leur origine et leur constitution, les vassaux, eux, formaient, suivant les pays, une sorte de confédération basée sur l'unité nationale.

La puissante monarchie asiatique qui se substitua à l'*Empire d'Orient*, observa à l'égard des peuples vaincus une politique qui rappelait, sinon dans son principe, sinon surtout dans ses conséquences, du moins dans l'un de ses procédés, la pratique romaine des protectorats.

Lorsqu'ils s'implantèrent en Europe, les Osmanlis firent sans doute disparaître l'organisation administrative et la hiérarchie byzantines; mais ils s'abstinrent d'imposer à leurs nouveaux sujets leurs institutions gouvernementales et les lois civiles inscrites dans leur code religieux. Mahomet II fit du patriarche de Constantinople un chef de nation (*Milet bachi*) en le rendant responsable de la fidélité de ses coreligionnaires. Le clergé chrétien devint ainsi un véritable corps de fonctionnaires munis de pouvoirs administratifs et judiciaires très étendus, chaque communauté étant d'ailleurs chargée de répartir les impôts et d'en verser le produit au trésor impérial [1].

Cette autonomie partielle n'était assurément point l'effet de la modération ou de la générosité d'un maître omnipotent; elle procédait encore moins d'un calcul tendant à préparer par voie de transitions l'assimilation des races conquises à la race conquérante. Bien loin de rechercher la fusion des groupes ethniques dans l'uniformité organique de l'État, les Turcs, toute leur histoire le prouve, s'en sont constamment défendus, restant pour ainsi dire campés au milieu des agglomérations chré-

[1] Ces privilèges s'étaient développés avec le temps. Ainsi que l'exposait Fuad-Pacha dans les conférences préliminaires de 1855, la fortune, l'honneur, la liberté individuelle, la liberté de conscience des chrétiens du rite oriental (c'était la grande majorité) dépendaient sans contrôle du chef de l'Église de Constantinople. Il condamnait ses ressortissants à l'exil, à la prison, levait sur eux des taxes, destituait les évêques, usait et abusait de l'excommunication, de la censure, arrêtait le programme des études dans les écoles sans être gêné dans l'exercice d'attributions qui touchaient cependant par tant de côtés à la vie civile et politique. Bien plus, le gouvernement était tenu de lui prêter main-forte pour assurer l'exécution de ses volontés.

tiennes numériquement prépondérantes, maintenant vis-à-vis d'elles le *Djihad* ou état de guerre et ignorant de parti pris leurs besoins matériels et moraux.

Si Rome entretenait la vie municipale et provinciale de ses clients, elle s'appliquait en même temps à les façonner à son image, à les élever à son niveau et son éducation, toujours soucieuse de leurs intérêts, les initiait en quelque sorte à l'égalité civile et politique. La domination musulmane, au contraire, avait pour principe immuable la supériorité des Ottomans et l'abaissement des vaincus, et jusqu'à nos jours, même sous l'ère réformatrice du Tanzimat, jamais le gouvernement turc n'a franchement admis que l'égalité proclamée dans les Hatts impériaux impliquât une même répartition des charges et des avantages publics. Et tandis que la religion romaine, ouverte aux peuples nouveaux dont elle adoptait même les dieux, était réellement, selon la signification propre du mot, un *lien* entre sociétés diverses placées sous une même loi politique, la doctrine de Mahomet enseignait que l'infidèle était méprisable et que l'humilier était œuvre pie.

En ce siècle, il est vrai, l'absolutisme ottoman, menacé de mort dans son orgueilleuse et solitaire immobilité, résolut de se départir des traditions semi-barbares de la conquête en conviant les raias au rapprochement sous l'empire d'un droit égalitaire. Vaine entreprise, car elle n'a su triompher ni des préjugés musulmans, ni de la méfiance des chrétiens qui, concentrés sur eux-mêmes, avaient gardé *dans l'isolement* la conscience de leur individualité nationale (1).

Parmi les trente États (royaumes, républiques, principautés, etc.) dont les territoires composaient la monarchie turque, à l'époque de son apogée, les uns ont disparu comme entités distinctes; d'autres ont réussi à sauvegarder en partie ou à récupérer leur autonomie première, tout en restant pour un temps et à des titres divers sous la dépendance étrangère.

Au nombre de ces derniers se présentent tout d'abord les Roumains et les Serbes, dont le droit public, constitué sur le même type et maintenu durant une longue période de leur passé, rentre naturellement dans le cadre de ces études.

A l'époque encore récente de leur vassalité, les Roumains soutenaient que la véritable charte de leurs droits comme société politique, résidait

(1) *La Turquie et le Tanzimat ou histoire des réformes dans l'Empire ottoman, depuis 1826 jusqu'à nos jours*, par Ed. Engelhardt. Paris, 2 vol. chez Pichon.

dans les anciens pactes conclus directement par leurs princes avec la Porte, et pour caractériser ces engagements particuliers, ils prétendaient s'être simplement *inclinés* devant les sultans, tout en conservant la souveraineté intérieure et extérieure dans ses principaux attributs.

Le mot latino-roumain *inchinat* rend exactement l'idée qu'à Rome l'on traduisait par l'expression *majestatem alterius populi comiter conservare* et il est peut-être l'indice d'une tradition léguée par le peuple de la Dacie-Trajane.

Les privilèges séculaires qu'invoquaient avec insistance les derniers Divans de Moldavie et de Valachie se rattachaient à quatre capitulations portant les dates de 1391, de 1460, de 1511 et de 1529, et l'on sait que dans l'esprit de l'islamisme, les actes de cette nature émanaient de la générosité personnelle du seigneur et étaient essentiellement révocables.

Cependant en les jugeant par comparaison, tout en tenant compte des explications des chroniqueurs et des historiens indigènes, il paraît vraisemblable que sous l'apparence de concessions unilatérales, les capitulations turco-roumaines avaient toute la valeur de conventions dans le sens propre du mot. On ne saurait d'ailleurs oublier qu'il s'agissait de deux États, que les Osmanlis n'avaient pas complètement subjugués et qu'il ne dépendait pas des voïvodes danubiens de se soustraire à l'humiliant protocole dont s'accommodaient les plus puissantes monarchies de la chrétienté.

Le gouvernement turc, on ne l'ignore pas, a toujours contesté l'authenticité des textes historiques dont les Roumains entendaient faire leur évangile national (1). Si l'on adopte la version qui en a été donnée pour la première fois en 1819 par Denys Photino et qu'a reproduite, en 1874, l'auteur anonyme *des droits de la Roumanie basés sur les traités*, l'on devrait en conclure qu'à l'origine les rapports juridiques de la Turquie avec les principautés consistaient précisément dans la réciprocité des droits et des devoirs qu'implique la notion du protectorat.

Dans la capitulation intervenue en 1391, entre Bajazet I et Mircea I, prince de Valachie, il est dit, en effet (ad. art. 5) : « mais à cause de cette haute clémence, parce que nous t'avons inscrit sur la liste de nos protégés, etc. » On lit d'autre part dans les capitulations conclues respectivement en 1460 et en 1511 par Vlad V de la Valachie et par Bogdan de Moldavie, que le sultan s'engage à *défendre* la principauté

(1) Circulaire d'Ali-Pacha du 28 octobre 1857.

contre toute agression du dehors et garantit l'intégrité de son territoire. La capitulation de 1460 ajoute : « sans exiger autre chose que la *suprématie sur la souveraineté* de cette principauté dont les voïvodes seront tenus de payer à ma Sublime Porte un tribut de dix mille piastres». Ces dernières expressions ne sont au fond qu'une variante de ce commentaire déjà cité de la loi romaine relative aux peuples protégés : « *Hoc enim adjicitur ut intelligatur alterum populum superiorem esse, non ut intelligatur alterum populum non esse liberum.* »

Mais quelle que soit la valeur intrinsèque des titres produits, qu'ils dérivent d'une alliance véritable ou d'un octroi souverain, la question n'importe guère, car ils ont été annulés par des faits postérieurs d'une certitude absolue.

L'histoire, en effet, nous apprend que du XIVe au XVIIIe siècle, les sultans ont le plus souvent trouvé les Roumains dans les rangs de leurs ennemis ou en insurrection ouverte contre leur autorité et, qu'après des luttes acharnées, ils ont consommé la conquête de leur pays. Pendant près de deux cents ans, l'autonomie des provinces danubiennes eut de fréquentes éclipses et elle était pour ainsi dire en état d'évanescence lorsque, vers la fin du XVIIIe siècle, la Russie entreprit de la restaurer en la subordonnant à ses propres desseins.

C'est un curieux procès que celui des négociations, en quelque sorte périodiques, par lesquelles le cabinet de Saint-Pétersbourg est successivement parvenu à disposer de quelques-unes des prérogatives que la suzeraineté ménageait au padischah.

En 1774, Abdul Hamid autorise « les ministres de Russie à parler, selon les circonstances, en faveur » de ses vassaux. Cette simple « intercession » doit d'autant moins porter ombrage à Sa Hautesse que si Elle promet « d'y avoir égard », c'est uniquement « par la considération amicale que les puissances se doivent les unes aux autres » (1).

Cinq ans plus tard, la Russie s'engage à ne plaider la cause des principautés « que pour la conservation de leurs privilèges » (2). Sous l'apparence d'une restriction, l'empire du Nord se porte indirectement garant des immunités moldo-valaques et bientôt après, pour assurer son contrôle, il délègue, munis de l'*exequatur* ottoman, des consuls généraux à Bucharest et à Jassy (3).

(1) Traité de Kutchuk-Kainardji de 1774 (art. 10).
(2) Convention explicative de 1779.
(3) Convention de 1781.

En 1826, la tutelle russe prend corps et se manifeste sous des formules diplomatiques plus franches. Il est stipulé à Akerman que les hospodars ne pourront être destitués sans l'assentiment de la Russie et qu'ils devront déférer aux représentations qui leur seront adressées par le ministre impérial à Constantinople ou, sur son ordre, par les consuls généraux. Ici, le suzerain se prête à une réelle abdication, puisqu'il n'est plus libre dans le choix des princes tributaires et qu'il va jusqu'à reconnaître la légitimité d'une intervention étrangère dans le gouvernement de deux provinces dépendant de ses États. Car désormais, les agents du czar seront les moniteurs des hospodars et les censeurs vigilants des divans nationaux (1).

Le règlement organique russe de 1831, que la Porte ratifie à trois ans d'intervalle (2), confirme le principe et élargit le domaine du *protectorat* (3). L'élection des hospodars (il ne s'agit plus seulement de leur destitution) doit être validée par les deux cours. Les hospodars correspondent directement et officiellement avec celles-ci. Les corps législatifs ou divans peuvent être dissous par l'autorité supérieure, c'est-à-dire par le suzerain et par « la cour protectrice ». Ce n'est qu'avec l'agrément de cette dernière qu'un changement peut être apporté dans le statut organique.

A quelque temps de là, M. de Nesselrode écrivait : « Nous pouvions garder les deux principautés en 1831; mais c'eût été réveiller les susceptibilités de l'Occident. En leur laissant un semblant d'indépendance, nous en sommes bien plus effectivement maîtres, soit en guerre, soit en paix. »

Et peu après, le baron de Ruckman gourmandant le prince de Valachie au sujet de certains votes de l'assemblée des boyards qu'il regardait comme « attentatoires aux droits des cours suzeraine et protectrice », protestait contre ces votes (qu'il faisait d'ailleurs annuler), s'étonnant « que de telles choses eussent pu se passer sous *son administration* ».

Ainsi la gestion du délégué russe à Bucharest était devenue « une administration » qui dirigeait à sa guise les pouvoirs de l'État.

(1) H. Wheaton, ministre des États-Unis à Berlin, dans une dépêche adressée à son gouvernement le 24 mai 1843, assimile les consuls russes dans les principautés à « des *résidents* britanniques accrédités auprès des cours des princes indigènes de l'Inde ».

(2) Convention de Saint-Pétersbourg de 1834.

(3) Le mot *protectorat*, employé dans de nombreuses pièces diplomatiques, échangées entre la Russie et la Turquie, figure dans le règlement organique même. (V. aussi le protocole du Congrès de Paris du 28 février 1856.)

Telle est, en peu de mots, la genèse du droit public qui a régi les principautés danubiennes depuis le commencement de ce siècle jusqu'à la guerre de Crimée ; elle offre cette particularité qu'une double tutelle a pesé sur ces pays pendant plus de cinquante ans, celle d'un suzerain et celle d'un protecteur, le suzerain gardant une « supériorité » plus apparente que réelle, tout en représentant ses vassaux à l'étranger, le protecteur gouvernant de fait ses clients et les traitant pour ainsi dire en sujets.

Dans cette phase historique, l'existence politique de la Moldavie et de la Valachie reposait-elle uniquement, comme on se plaisait à l'affirmer à Saint-Pétersbourg, sur les traités intervenus entre les czars et les sultans (1) ? Ces traités, sans doute, ne stipulaient pas le retour pur et simple à un ancien ordre de choses (2) ; ils ne rétablissaient pas dans leur intégrité les premiers rapports qui unissaient les deux États à l'empire ottoman, et c'est ainsi notamment que le droit de paix et de guerre qui, d'après la version de 1819, appartenait à la Valachie en vertu des capitulations de 1391 et de 1460, ne figurait point au nombre des clauses successivement souscrites par la Porte dans le long intervalle qui sépare le traité de Kutchuk-Kainardji du règlement organique de 1831.

Cependant cette thèse, incontestablement exacte si l'on admet que les capitulations turco-roumaines étaient bien et dûment périmées, la Russie ne l'avait pas toujours soutenue et l'on pouvait lui opposer plus d'un précédent tiré des annales mêmes de sa diplomatie. En 1779, lors des premières négociations relatives aux principautés, le gouvernement russe, je l'ai mentionné, prétendait n'avoir d'autre but que « la conservation » des immunités roumaines, c'est-à-dire le maintien d'une situation juridique antérieure. Et, en 1830, le comte de Nesselrode ne déclarait-il pas ouvertement, dans une dépêche adressée au prince de Lieven, à Londres, « que les droits et privilèges de la Moldavie et de la Valachie découlaient des conventions anciennes qu'elles avaient conclues avec la Turquie » (3)? C'est qu'alors, sans doute, l'Angleterre s'était émue du traité récemment signé à Andrinople et qu'il importait au ministre impérial de la rassurer.

Remarquons ici que le protectorat conventionnel de la Russie ne

(1) Circulaire russe des 19/31 juillet 1848.

(2) On en trouve la preuve dans un hatti-chériff de 1802 et dans le traité séparé d'Andrinople de 1829.

(3) Dépêche du 21 janvier 1830.

résultait pas d'un accord direct avec les intéressés eux-mêmes. Lors de la guerre de 1789, il est vrai, les boyards réunis en conférences *ad hoc* avaient été invités à envoyer une députation à Saint-Pétersbourg pour formuler les vœux du peuple roumain; mais ils s'étaient contentés d'exprimer les *desiderata* suivants : élection des hospodars par la nation, liberté du commerce d'exportation et interdiction aux musulmans du séjour dans le pays. Cette démarche avait si peu la portée d'une soumission analogue à celle des anciens princes « s'inclinant » devant les sultans, que les trois demandes de la délégation moldo-valaque furent également présentées à l'empereur Joseph II.

Dans les arrangements successifs qui leur ont valu l'appui direct, en même temps que le patronage jaloux de la Russie, les Roumains, dont on ne consultait guère les préférences à Constantinople, ont été exclusivement représentés par le gouvernement turc, qui assimilait leur territoire à des provinces ottomanes et, à ce point de vue, il serait plus juste de dire que c'est le sultan qui s'est « incliné » devant le czar, puisqu'il lui a abandonné ou plutôt puisqu'il a consenti à partager avec lui la protection d'une partie de ses propres sujets.

En 1856, un congrès mit fin à l'intervention exclusive de la Russie et la remplaça par *la garantie* des grandes puissances, tout en déclarant « que la Valachie et la Moldavie continueraient à jouir, sous la suzeraineté de la Porte, des privilèges et immunités dont elles étaient en possession » (1). En s'affirmant de la sorte comme les gardiens permanents de l'autonomie des deux principautés, les signataires de la paix de Paris assumaient vis-à-vis de celles-ci les engagements moraux d'un véritable protectorat, et telle était si bien leur commun propos que dans l'acte solennel de leur entente, ils avaient spécifié que « leur protection » ne pourrait jamais être que *collective*, c'est-à-dire qu'il ne serait loisible à aucun d'entre eux, voire au suzerain, de s'ingérer individuellement et sans concert préalable avec ses cogarants, dans les affaires intérieures des États protégés (2).

Ce protectorat d'un nouveau genre était bien ce que le mot indique dans son acception propre, une sauvegarde, une tutelle bienveillante et préservatrice, ce en quoi elle se distinguait du régime antérieur qui, si bienfaisant qu'on le juge eu égard aux conjectures dans lesquelles il

(1) Article 22 du traité de Paris de 1856.
(2) Articles 22 et 25.

était né, portait évidemment la marque d'un contrôle essentiellement autoritaire.

Une satisfaction à peine espérée vint s'ajouter pour les principautés à cette délivrance; quoique obscures dans leur teneur et virtuellement invalidées par l'état de guerre, les capitulations moldo-valaques, lettres mortes pour la Turquie, eurent la bonne fortune d'être citées dans le protocole de la conférence de Constantinople du 11 février 1856 et dans le traité d'août 1858. Cette mention officielle équivalait, aux yeux des Roumains, à la reconnaissance implicite de la continuité de leur droit national.

Ce n'était pas à dire toutefois qu'ils fussent autorisés, ainsi qu'ils se le persuadèrent, à se prévaloir de ces chartes comme d'une norme en quelque sorte sacramentelle de leur constitution politique; en rappelant ces titres d'autrefois, l'Europe prit soin de les interpréter et, bon gré mal gré, les organes légaux des pouvoirs princiers durent accepter « sa leçon » (1).

Il s'ensuit que sous l'ère nouvelle inaugurée par le Congrès de Paris, la formule du droit public de la Roumanie ne peut être recherchée que dans le traité du 31 mars 1856 et dans les conventions secondaires qui s'y rapportent (2).

Pour établir les rapprochements et justifier les aperçus généraux auxquels ces considérations historiques doivent nous conduire, il importe de consulter ces instruments divers dans leur texte et dans leur esprit, et telles sont, si rigoureuses qu'elles puissent paraître en leur exposé méthodique, les conclusions précises qui se dégagent de cet examen :

Aux termes des articles 22 et 23 du traité de Paris, la Valachie et la Moldavie, maintenues sous la suzeraineté de la Porte et placées sous la protection collective des grandes puissances, ont une administration

(1) Dans son intéressante étude sur « la situation de la Roumanie au point de vue international » (*Revue de Droit international*, t. IX, p. 46), M. le professeur ARNTZ affirme, à tort, « que les Roumains n'ont pas accepté la position que les puissances ont voulu leur faire ». Voir sur ce point la proclamation du prince Alexandre-Jean du 5 février 1859, le compte rendu de l'assemblée de Moldavie du 9 juillet 1859, la lettre de Fuad-Pacha au prince Charles en date du 17/29 octobre 1866 et la réponse conforme du prince datée du jour suivant, etc., etc.

(2) C'est-à-dire dans les actes suivants : convention de Paris du 19 août 1858, protocole XXII de la Conférence de Paris du 6 septembre 1859 et firman y relatif, auxquels il convient d'ajouter le protocole de la Conférence de Paris du 28 juin 1864, les firmans des 4 décembre 1861 et 23 octobre 1866 approuvés par les puissances garantes.

indépendante et nationale et jouissent de la liberté de législation, de culte, de commerce et de navigation.

On serait porté à induire de cette énumération que pendant la période de vingt-deux ans qui a précédé le Congrès de Berlin, les deux principautés se sont trouvées en pleine possession de la souveraineté *intérieure*.

En était-il ainsi?

Tout d'abord, le pouvoir constituant leur a été dénié et les puissances sont convenues qu'un hatti-chériff conforme à l'accord qui se serait établi entre elles, fixerait définitivement les bases de leur charte organique [1]. Ce n'est qu'en 1864, lorsque le prince Alexandre Jean eut réformé par un simple décret le traité du 19 août 1858 relatif à cette charte, qu'une conférence réunie à Paris en juin de cette année décida que « désormais les principautés unies pourraient changer librement leur régime intérieur ».

Le prince, élu par le peuple, n'exerce légitimement son autorité qu'après avoir reçu l'investiture suzeraine [2].

L'armée nationale, qualifiée de milice par les hatts impériaux, est limitée dans son effectif; elle n'a pour but que la sauvegarde de la sécurité publique et celle des frontières.

Le droit de battre monnaie dépend d'une autorisation préalable de la Porte.

Aucun ordre de chevalerie ne peut être créé.

Le système douanier et les tarifs commerciaux ne doivent pas différer du système et des tarifs conventionnels de la Turquie.

Les capitulations qui règlent la juridiction consulaire dans l'empire ottoman, étant applicables aux principautés, les résidents étrangers ne sont pas soumis à la législation criminelle et civile indigène.

Il s'en faut donc que la souveraineté soit absolue, même dans les limites de l'État.

Quant à la souveraineté *extérieure*, elle n'existe à aucun titre. Il ne saurait être question du droit de guerre et de paix, l'armée n'ayant

(1) Articles 23, 24 et 25 du traité de 1856.

(2) Telle était la formule consacrée du bérat d'investiture : nous vous conférons la dignité de prince, etc., etc. En conséquence, vous aurez à gouverner le pays conformément aux devoirs de ces hautes fonctions, à administrer les affaires et à vouer tous vos efforts à la stricte exécution des lois et ordonnances contenues dans le firman revêtu du hatt impérial, *concernant l'administration intérieure* de la principauté.

qu'une destination locale, ni du droit de légation, le sultan personnifiant le vassal au dehors. Celui-ci peut simplement entretenir un chargé d'affaires auprès du gouvernement suzerain et les conventions qu'il lui est permis de passer sont strictement restreintes au règlement d'intérêts de voisinage avec les administrations des pays contigus; ces conventions ne doivent avoir aucun caractère politique (1).

J'ajoute, en citant l'article de la convention du 19 août 1858, que les traités internationaux qui lient la cour suzeraine vis-à-vis des puissances étrangères sont, comme par le passé, obligatoires pour les principautés dans tout ce qui ne porte pas atteinte à leurs privilèges.

Les Roumains, on le conçoit, devaient aspirer, surtout après leur union sous un seul prince, à une plus large expansion de leur autonomie, car, à s'en tenir rigoureusement aux textes officiels que je viens de résumer, plus d'une conquête s'imposait à leur patriotisme même dans le domaine de la mi-souveraineté. Ils s'y appliquèrent, en effet, avec résolution, encouragés dans leur entreprise par la tolérance, voire par l'appui moral de plus d'un cabinet.

Comme je l'ai dit, c'est à la suite d'un coup d'État que le pouvoir constituant leur fut attribué.

Dans la rédaction des tarifs douaniers, l'on sut s'affranchir des normes posées par les tarifs ottomans. En vérité, les dispositions qui obligeaient la Moldavie et la Valachie à conformer leurs taxes d'importation et d'exportation à celles de la Turquie, étaient contradictoires, inéquitables et peu pratiques. Elles ne se conciliaient pas avec « la pleine liberté de commerce et de navigation » que leur concédait l'article 22 du traité de Paris, ni avec les articles 160 et 161 du règlement organique de 1831 qui, ratifiés par la Porte, les autorisaient à établir des barrières fiscales à leurs frontières. Comment, d'ailleurs, justifier l'application des mêmes lois commerciales à des États dont les intérêts économiques étaient notoirement différents et même souvent contraires, et cela sans consulter les parties en cause (2)?

On battit monnaie, et pour les capitulations l'on s'y prit de telle

(1) Il ne me paraît pas exact, comme l'énonce d'une manière générale M. Arntz dans l'étude déjà citée, « que les principautés pouvaient faire des traités avec les puissances étrangères »; les deux conventions qu'il cite, celles conclues avec l'Autriche en 1838 et en 1842, avaient précisément la portée étroite d'arrangements locaux.

(2) En 1866, il est vrai, la Porte informa les gouvernements princiers qu'à l'avenir elle tiendrait compte de leurs vœux.

sorte que les autorités consulaires étrangères durent admettre des tempéraments dont la Turquie elle-même ne bénéficiait pas. Les capitulations, nul ne l'ignore, tendaient à soustraire les étrangers à la législation *mahométane;* elles étaient le résultat d'une tolérance que nécessitaient les différences de *religions* et celles des lois, des mœurs et des coutumes qui en étaient la conséquence. Elles avaient évidemment moins de raison d'être dans des contrées exclusivement chrétiennes, que le musulman n'occupait plus et dont la législation, tout imparfaite qu'elle fût encore, était essentiellement basée sur le droit romain et sur le droit français.

La milice fut mise sur le pied d'une véritable armée régulière, et l'on connaît les luttes glorieuses qu'elle soutint au dehors.

D'autre part, des conventions commerciales furent conclues avec plusieurs États étrangers sans l'intervention du divan, et l'on vit plus d'une cour traiter directement avec les délégués que le gouvernement roumain avait accrédités auprès d'elle à titre officieux.

Enfin, la dignité de prince régnant étant devenue héréditaire, l'investiture n'était plus qu'une pure formalité.

Ainsi, le développement normal des principautés-unies n'a point été gêné par leur droit public, et l'on peut même avancer qu'elles ont puisé dans ce droit des sécurités qu'aurait pu leur envier plus d'un État souverain. L'histoire dira que la tutelle collective des grandes puissances a été pour elles un inappréciable bienfait, car c'est elle qui a préparé les voies à leur complète émancipation [1].

Je n'ai point à relater les événements à la suite desquels la Valachie et la Moldavie unies ont été érigées en État souverain. Une seule disposition du Congrès de 1878 doit être rapportée ici, car elle reste dans la constitution actuelle de la Roumanie comme un vestige du protectorat européen stipulé en 1856.

L'indépendance des anciennes provinces ottomanes a été subordonnée à une double condition. On est convenu, d'une part, que la distinction des croyances religieuses et des confessions ne pourrait être opposée à personne comme motif d'exclusion ou d'incapacité en ce qui concerne la jouissance des droits civils et politiques, l'admission aux emplois

[1] Dans une note-circulaire du 22 mai 1877, M. Cogalniceano, ministre des affaires étrangères du prince Charles, dit : « L'acte (d'indépendance) auquel nous ont conduit des circonstances impérieuses, n'*est qu'une suite nécessaire de la protection des grandes puissances.* » — Voir « La confédération balkanique », par Ed. Engelhardt dans la *Revue d'histoire diplomatique* de 1892, n° 1, p. 32.

publics, fonctions ou honneurs, ou l'exercice des différentes professions et industries [1].

Cette clause visait particulièrement la situation des juifs, auxquels l'égalité avait été refusée jusqu'alors et, il faut bien l'avouer, l'on exigeait du nouveau royaume le respect absolu d'un principe auquel la législation et la pratique de plus d'une monarchie occidentale apportaient encore de formelles restrictions.

Le Congrès de Berlin décida, d'autre part, que le régime des juridictions capitulaires resterait en vigueur tant qu'il n'aurait pas été modifié par une entente entre la Roumanie et les parties contractantes [2].

S'il y avait d'étroites analogies entre le droit public de la Serbie et celui de la Moldavie et de la Valachie à l'époque où ces trois États relevaient de la suzeraineté des sultans, l'on constate, en remontant à l'origine de leurs rapports avec l'empire ottoman, une notable différence entre la condition de l'un et celle des deux autres. Pour les Roumains, l'autonomie intérieure avait toujours plus ou moins survécu à leurs vicissitudes; jamais ils ne s'étaient vus entièrement assimilés à des raias; tandis que, depuis le milieu du XVe siècle [3], les ancêtres des contemporains de Kara-Georges et de Milosch Obrenovitch étaient devenus dans toute l'acception du terme des sujets du grand seigneur, c'est-à-dire que la conquête brutale, passant son niveau sur les provinces démembrées de l'ancien royaume de Duchan, avait consommé l'anéantissement du peuple serbe comme individualité politique [4].

Sous le règne patriotique du prince Michel, toutefois, l'on en appelait de ce jugement, et comme si un sentiment d'émulation eût alors porté les riverains de la Save à revendiquer pour eux-mêmes l'honneur et le mérite relatifs que les Roumains rattachaient à leurs antiques capitulations, l'on se disait convaincu à Belgrade de la continuité du droit national. Tel était à peu près l'argument des syllogues de la jeune Serbie :

A la suite de chacune des défaites que les Turcs infligèrent aux Serbes depuis la seconde moitié du XIVe jusqu'à la fin du XVe siècle, des conventions formelles imposèrent aux vaincus une redevance en argent et la mise sur pied d'un contingent militaire. Cette double obligation n'était en réalité pour les rois slaves qu'une simple *minutio majestatis*

(1) Article 44 du traité de 1878.
(2) Article 49.
(3) En 1459, à la suite de la bataille de Kossovo.
(4) De Hammer, III, 44.

accidentelle qui, loin d'impliquer leur sujétion vis-à-vis de la Sublime-Porte, témoignait au contraire de la permanence de leur autorité souveraine. Mahomet II, qui s'empara du royaume serbe en 1459, était fils par Murad II d'une princesse serbe, la régente Mara, et c'est en cette qualité, plutôt qu'en conquérant, qu'il planta l'étendard du prophète sur les bords du Danube moyen. Il fut en réalité le continuateur des souverains serbes, et la Serbie put se considérer comme unie à la Turquie par une sorte d'union personnelle.

Quoi qu'il en soit, ajoutait-on non sans se rendre compte de la hardiesse de cette conclusion, l'autonomie serbe ne périt point tout entière; la petite noblesse indigène se maintint à côté des hauts fonctionnaires musulmans et fut constamment en lutte avec les envahisseurs. Les nobles serbes n'étaient autres que ces knèzes héréditaires qui prélevaient l'impôt impérial, rendaient la justice et *que le soulèvement de* 1804 *a trouvés encore debout*.

A première vue, ces explications laissent dans l'esprit des doutes plus sérieux que la thèse sur laquelle les Roumains fondaient leur droit historique, et il y a d'autant moins lieu de s'y arrêter que le Congrès de 1856 n'a fait aucune acception des titres qu'elles tendent à établir. Pour nous, la situation juridique de la Serbie n'a d'intérêt qu'à partir de l'époque où la province slave a reconquis son autonomie, événement qui coïncide avec les premières années de ce siècle.

C'est à la suite de l'insurrection victorieuse de 1804 que la Russie, poursuivant sur la Save les mêmes plans politiques que sur le bas Danube, arracha à la Porte la reconnaissance contractuelle de l'indépendance intérieure du peuple serbe. Les traités de Bucharest de 1812, d'Akerman de 1826, d'Andrinople de 1829, tels sont, *avec les hatti-chériffs promulgués en vertu de ces trois transactions*, les premiers éléments du droit public de la principauté.

Dans la période de quarante ans qui s'étend de 1812 à 1856, le gouvernement russe put se dire le *protecteur* de la Serbie, sans que ce caractère, toutefois, lui eût été officiellement conféré comme en Moldo-Valachie; l'affranchissement *conventionnel* des Serbes étant son œuvre, il était légitime que son influence fût prépondérante dans leurs conseils.

A l'issue de la guerre de Crimée, les grandes puissances stipulèrent en faveur de la Serbie les mêmes garanties, la même protection collective que pour la Moldo-Valachie, et l'article 28 du traité européen de 1856, reproduction à peu près textuelle des articles 22 et 23 que j'ai

déjà cités et commentés, devint désormais *avec les hatti-chériffs auxquels il se réfère*, la base, la seule base de la constitution politique de la troisième principauté.

Pas plus qu'en Roumanie, les immunités maintenues à la Serbie n'impliquaient la souveraineté intérieure dans sa plénitude et encore moins la souveraineté extérieure.

En ce qui concerne particulièrement le droit d'établir et de changer la forme du gouvernement et de l'administration, le protocole XIV du 25 mars 1856 contient la résolution suivante, expressément rappelée dans le protocole XVI du 27 du même mois : « S. M. le Sultan s'engage « à rechercher, de concert avec les hautes parties contractantes, les « améliorations que comporte l'*organisation actuelle* de la principauté. » Et, en attendant que la revision ainsi projetée pût s'accomplir, l'article 28 du traité de 1856 confirmait les hatts impériaux relatifs aux privilèges de l'État vassal, c'est-à-dire que les puissances délibérantes revêtaient notamment de leur sanction commune le hatti-chériff du 24 décembre 1838 qui avait octroyé aux Serbes, d'accord avec la Russie, une constitution de toutes pièces (1).

Cependant, les gouvernements protecteurs n'ont pas persisté dans le contrôle que ces dispositions leur réservaient. Successivement modifié par des lois spéciales dues à l'initiative du prince Michel, ce régime rigoureux fut aboli par un nouveau statut que se donna spontanément le peuple serbe en 1869 et qui ne suscita aucune protestation, ni à Constantinople, ni ailleurs. Renonçant à Belgrade à une action collective qu'elles avaient cru nécessaire à Bucharest dans des conjonctures semblables, les puissances garantes, sans se prononcer sur le fond même de la délibération de la grande Skuptchina, ont indirectement concédé à la principauté le pouvoir constituant. Leur abstention, toutefois, ne signifiait pas (aucun doute n'existait à ce sujet) que la suzeraineté de la Porte fût atteinte dans ses droits essentiels. C'est ce que les Serbes ont officiellement reconnu eux-mêmes après la guerre de 1876, en signant à Constantinople, le 28 février 1877, le procès-verbal qui a précédé le firman du 4 mars de cette année (2).

(1) Ce hatti-chériff porte : « Cette constitution doit être observée à la lettre, pour tous les temps et sans qu'on ose en aucune manière y faire la moindre infraction. »

(2) Dans ce procès-verbal, il est dit : « On constate qu'il est entendu que le rétablissement du *statu quo ante bellum* signifie sans qu'il soit besoin d'autres et plus longues explications, *le rétablissement complet et sans exception de toutes les clauses et stipula-*

Quant aux autres attributs de la souveraineté, il serait facile de démontrer par citations textuelles que le droit public de la Serbie est le même que celui de la Roumanie, et je n'ai dès lors qu'à me référer à la définition que j'en ai donnée dans les pages précédentes (1).

L'indépendance serbe, prononcée en 1878, a d'ailleurs été soumise eux mêmes restrictions que celle des Roumains, tant en matière religieuse qu'en matière judiciaire (2).

Le droit public du Monténégro, sous le régime antérieur au Congrès de Berlin, n'avait rien de commun avec celui des trois principautés danubiennes. Les grandes puissances réunies à Paris en 1856, bien loin d'en délibérer, n'y avaient même fait aucune allusion, quoique l'un des plénipotentiaires turcs, dans la séance du 26 mars de cette année, eût soutenu que la Montagne relevait de la suzeraineté du sultan et était partie intégrante de l'empire (3).

Ce silence pouvait être invoqué par les Monténégrins comme une reconnaissance implicite de leur indépendance nationale. La Turquie, de son côté, pouvait l'interpréter comme une adhésion sous-entendue à la déclaration formelle d'Ali-Pacha.

Les cabinets européens avaient quelque peu varié dans leur attitude vis-à-vis de la Tchernagore, sauf ceux de Russie et de France, toujours plus ou moins favorables aux prétentions du gouvernement de Cettigné. En dernier lieu, l'Allemagne et l'Autriche s'étaient ralliées à ce point de vue, l'Angleterre seule persistant à défendre le principe de la vassalité monténégrine.

Le 30 septembre 1862, lord J. Russel écrivait à l'ambassadeur anglais à Saint-Pétersbourg : « Si le prince Nicolas est un vassal, le sultan a le

tions inscrites dans les hatts impériaux et dans les autres actes concernant la Serbie. »

Il n'est pas sans intérêt de rapprocher de ce texte les dispositions 1 et 8 du statut de 1869 d'après lesquelles « la principauté est une monarchie héréditaire et constitutionnelle que le prince représente dans toutes les relations étrangères et au nom de laquelle il passe des traités avec les autres puissances ».

Aucune mention n'est faite de la suzeraineté ottomane.

(1) Les Turcs avaient droit de garnison en Serbie, ce qui n'était pas le cas dans les principautés unies, où même, d'ancien temps, les musulmans ne pouvaient s'établir. Maintenu par l'article 29 du traité de Paris, ce droit a été abandonné par la Porte en 1867.

(2) Articles 35 et 37 du traité de 1878.

(3) Cette affirmation a été reproduite par la Turquie lors des négociations relatives au rétablissement de la paix en 1877. (Notification de la Porte aux grandes puissances en date du 9 avril 1877.)

droit de le réduire à l'obéissance ; s'il n'est pas vassal, le sultan peut lui dicter telles conditions de paix qui préviennent toute nouvelle agression de sa part. »

En 1878, à Berlin, lord Salisbury fut plus explicite : « L'Angleterre, dit-il, n'a jamais admis que le Monténégro fût indépendant » (1). Une telle énonciation pouvait paraître étrange dans la bouche du représentant d'une puissance dont la doctrine traditionnelle tendait à la reconnaissance des gouvernements de fait, « c'est-à-dire de ceux dont l'existence s'était manifestée par des actes assez notoires et assez durables pour prouver leur vitalité » (2).

Le Monténégro, il est vrai, a été plus d'une fois envahi par les Turcs ; mais ceux-ci ne s'y sont jamais maintenus. A aucune époque de l'histoire, leurs invasions passagères n'ont été suivies d'une occupation permanente du pays. Or, le fait de la conquête ne se transforme en véritable droit qu'à de certaines conditions dont l'essentielle est la possession effective et continue du territoire conquis ou du moins la sujétion de ses habitants attestée par des dispositions souveraines, telles que l'obligation d'un tribut ou l'entretien d'une garnison régulière, si faible qu'en soit l'effectif (3).

La Porte ne pouvait justifier de pareils titres sur la Tchernagore et en réalité sa prétendue suzeraineté ne s'y révélait sous aucun des aspects qui démontraient, par exemple, l'état de vassalité de la Roumanie et de la Serbie.

Ainsi, le prince du Monténégro n'avait point à recevoir l'investiture du sultan ; il régnait en vertu de son droit héréditaire ; aucun hatti-chériff ne limitait le nombre de ses troupes et n'en fixait la destination ; les traités politiques et commerciaux de la Turquie ne lui étaient point appliqués ; il possédait un ordre de chevalerie reconnu et rien ne s'opposait à ce qu'il battît monnaie. On ne pouvait lui refuser le droit de légation, car jamais les chefs de missions ottomanes ne s'étaient interposés entre lui et les cabinets étrangers. Des consuls étaient directement accrédités auprès de sa personne sans avoir à présenter de bérat impérial ; aucun tribut n'était exigé de lui et, quant à la faculté de conclure

(1) Protocole X du Congrès de Berlin.

(2) Ce sont les termes d'une dépêche du prince Gortchakof en date du 10 octobre 1862.

(3) *Moniteur français* du 12 mai 1858.

des traités publics, elle ne paraissait pas douteuse, quelque rares qu'aient été les cas où il en avait fait usage [1].

J'ajoute que lors du soulèvement des populations de l'Herzégovine en 1876, l'Autriche-Hongrie fit acte de neutralité à l'égard du Monténégro qui y avait pris part, le traitant ainsi en belligérant.

En conclusion, le Monténégro exerçait de fait et sans conteste tous les droits de la souveraineté intérieure et extérieure et le sultan n'avait guère plus d'autorité sur cet État que le roi d'Italie n'en possède sur l'île de Chypre et sur Jérusalem.

On ne saurait cependant négliger de mentionner qu'en 1856, le prince Daniel P. Niegosch, tout en protestant contre les monitoires de la Porte, déclara qu'il accepterait la suzeraineté ottomane moyennant l'attribution à son gouvernement des immunités dont jouissait la Serbie et *sous la condition de certaines concessions territoriales et maritimes* [2]. Le sultan repoussa ces ouvertures pour sauvegarder aux yeux de ses peuples sa chimérique supériorité; il dut y renoncer en 1878.

En proclamant la Tchernagore indépendante, le Congrès de Berlin régla, par une série de clauses plus ou moins restrictives, ses rapports avec la monarchie voisine. Il disposa notamment que le pavillon marchand monténégrin serait *protégé* et que la police maritime et sanitaire des côtes serait faite par l'Autriche-Hongrie.

Conquise par les Osmanlis à la fin du XIVe siècle, aucune province de la Turquie n'a été plus complètement asservie que la Bulgarie. Pendant plus de quatre cents ans, le joug féodal, politique et religieux des spahis, des pachas et des grecs du Phanar s'est appesanti sur ce malheureux pays que la proximité du siège de l'empire exposait plus directement aux atteintes d'un pouvoir tyrannique. C'est à peine si les institutions locales gardèrent quelques traces de l'indépendance première et là, du moins, l'extinction de l'ancien droit public fut presque absolue.

Cependant, si les Bulgares modernes ne pouvaient invoquer l'histoire, comme leurs voisins de Roumanie et de Serbie, pour ressaisir dans la suite des âges le fil de leur antique autonomie, ils représentaient encore *moralement*, quoique morcelés, l'unité ethnique qui avait successivement donné naissance aux trois royaumes des VIIe, Xe et XIIe siècles et dont

[1] Voir le traité du 29 novembre 1820 relatif à la cession de Losizza, le traité du 12/24 septembre 1842 dans lequel le délégué ottoman qualifie même le Monténégro d'Etat indépendant.

[2] Communication faite aux grandes puissances le 19/31 mai 1856.

la poésie dans ses naïves images avait perpétué parmi eux le souvenir [1].

Vers le milieu de ce siècle, la Russie songea à étendre à la région centrale des Balkans le protectorat que de persévérants efforts lui avait acquis dans les provinces danubiennes. L'empereur Nicolas fit part de ce projet à lord Seymour au cours de ses entretiens confidentiels de 1853 et, dans sa pensée, la Bulgarie eût été assimilée à la Moldo-Valachie et à la Serbie, c'est-à-dire que, devenue autonome, elle serait restée nominalement vassale des sultans et effectivement subordonnée aux directions du cabinet de Saint-Pétersbourg.

A vingt-cinq ans d'intervalle, l'empereur Alexandre II réalisa en partie les vues politiques de son prédécesseur en obtenant de la Porte, comme prix de ses victoires, la transformation des pays bulgares en principauté [2], et si, pour ne point éveiller les susceptibilités occidentales, il ne jugea pas qu'il pût se poser en protecteur officiel du nouvel État, il se persuada, du moins, et cette confiance était bien naturelle, qu'il en aurait, en fait, les droits et l'autorité.

Peut-on douter des intentions et de l'esprit de suite de la diplomatie russe en méditant cette clause du traité de San-Stefano par laquelle le statut de la Bulgarie, élaboré par une assemblée de notables sous la surveillance d'un commissaire impérial, « serait conforme aux précédents établis en 1830, après la paix d'Andrinople, dans les principautés du Danube » [3]. En vertu de la charte organique moldo-valaque de 1831, on l'a vu, les gouvernements siégeant à Bucharest et à Jassy étaient devenus des « administrations » russes.

Cependant, le traité de San-Stefano, qualifié de préliminaire, fut l'objet d'une revision radicale au Congrès de Berlin de 1878. Remarquons de prime abord qu'en intervenant dans le règlement des affaires russo-turques, les grandes puissances ne s'avisèrent point d'assumer positivement la garantie de l'indépendance et le rôle de protectrices collectives de l'État bulgare, ainsi qu'elles l'avaient résolu à l'égard de la Moldo-Valachie et de la Serbie, lors des arrangements de 1856. A cette époque, elles se trouvaient en présence d'un fait qui leur paraissait abusif et dangereux, celui d'une protection *exclusive* qui avait la sanc-

(1) *La Turquie et le Tanzimat*, II, p. 129 et suiv.

(2) Article 6 du traité de San-Stefano du 19 février 1878.

(3) Article 7, § 3 du traité précité.

tion d'une longue et décisive expérience. S'il leur avait été donné de prévoir jusqu'où se porteraient les exigences de la Russie vis-à-vis de ses obligés, peut-être, tout en faisant la part des engagements moraux qu'imposaient à ceux-ci de nobles sacrifices, se seraient-elles inspirées dans une certaine mesure des précédents du Congrès de Paris. Cette précaution, qui se serait conciliée avec les légitimes ambitions de la puissance libératrice, n'aurait-elle pas épargné au gouvernement du czar de pénibles épreuves, et à l'Europe plus d'un souci?

Il faut rendre justice à la Russie. C'est avec une insistance dont maints protocoles portent témoignage, qu'au Congrès de Berlin elle s'est précisément efforcée d'obtenir de ses cocontractants la *garantie collective* qu'ils entendaient décliner, garantie qui, suivant la déclaration d'un plénipotentiaire, « eût consacré une sorte de tutelle permanente » sur le gouvernement d'un État dépendant de la Turquie (1).

Quoique le Congrès de Berlin n'ait réservé à ses hauts commettants d'autre action directe en Bulgarie qu'en ce qui concerne le choix du prince, je constate incidemment que dans un document officiel daté de Sofia, 24 décembre 1886, le ministre des affaires étrangères leur attribue la qualité de *garants* des droits de la principauté. M. Natchevitch estimait sans doute, ce qui est évident, que les cosignataires du traité européen de 1878 formaient dans leur ensemble une instance supérieure à laquelle il était logique d'en appeler en cas de contestation grave née de l'interprétation ou de l'exécution de leurs conventions communes.

Ces conventions peuvent se résumer ainsi :

La Bulgarie est constituée en principauté autonome et tributaire sous la suzeraineté du sultan; elle a un gouvernement chrétien et une milice nationale. Le prince de Bulgarie est élu par le peuple et confirmé par la Porte avec l'assentiment des grandes puissances. Il ne peut appartenir à une dynastie régnante de ces puissances. Une assemblée de notables élaborera un règlement organique, avant l'élection du prince. Les traités et conventions conclus entre la Porte et les puissances étrangères sont maintenus en vigueur dans la principauté et aucun changement ne peut y être apporté sans le consentement des parties contractantes. Les différences de confessions n'entraîneront aucune inégalité dans l'exercice des droits civils et politiques; la liberté des cultes sera assurée tant aux indigènes qu'aux étrangers.

(1) Protocoles 7, 15, 16, 17 et 18 du Congrès de 1878.

Le règlement organique bulgare fut voté à Tirnovo en 1879, dans les conditions prévues par le traité de Berlin. Je n'ai point à le discuter ici (1). Il me suffira de noter, sans entrer dans le détail de faits étrangers au but de cette étude, que la Russie n'eut pas une moindre part à l'élaboration de ce statut qu'à sa mise à exécution pendant la période de cinq ans qui précéda la révolution de Philippopoli. Le czar libérateur fut réellement le *protecteur*, le vrai suzerain du pays; il le fut dans une mesure que l'on ne saurait comparer à celle de son ancien protectorat de Moldo-Valachie, car, tandis qu'à Bucharest et à Jassy son autorité n'avait d'autres organes réguliers que ses consuls généraux, en Bulgarie c'étaient ses propres fonctionnaires qui géraient les principaux services de l'administration indigène (2).

Il n'est pas contestable d'ailleurs que les Bulgares n'aient bénéficié, comme autrefois les Roumains, de la tutelle absorbante à laquelle ils ont été soumis dans la première phase de leur éducation politique.

Si l'on rapproche le droit public de la Bulgarie de celui dont les deux principautés danubiennes ont été dotées à la suite de la paix de 1856, l'on peut avancer, je crois, que dans leurs traits généraux, l'un est la reproduction de l'autre.

Considérons d'abord que la suprématie de la Porte sur les trois États a été consacré dans les mêmes termes et que sous presque tous les rapports on en a déduit les mêmes droits pour le suzerain et les mêmes obligations pour les vassaux. Cette similitude porte notamment sur l'investiture du prince, sur le tribut et sur le régime conventionnel.

Les traités conclus par la Porte avec les puissances étrangères, devant faire loi pour la Bulgarie, il s'ensuit rigoureusement que la principauté ne peut en négocier pour son propre compte et, à cet égard, l'Acte de Berlin ne lui attribue même pas formellement (il se tait sur ce point), ce que le gouvernement du sultan a explicitement concédé aux Hospodars,

(1) Œuvre, dit-on, d'un professeur de droit de Saint-Pétersbourg, M. Grodowsky, il dispose que le pouvoir législatif appartiendra à une assemblée unique élue au suffrage universel et que le prince régnant aura le contrôle souverain sur l'administration nationale. On assure que le projet primitif visait à une pondération des pouvoirs par la création d'un conseil d'État chargé de la préparation des lois. (Voir à ce sujet les informations contenues dans une lettre anonyme adressée à M. Rolin-Jaequemyns et parue dans la *Revue de Droit international*, t. XIX, p. 561.)

(2) Le ministre de la guerre, la moitié des capitaines, tous les officiers d'un grade supérieur à celui de capitaine et un grand nombre d'agents civils étaient sujets russes. Le prince régnant lui-même, neveu de l'empereur Alexandre, était lieutenant général russe.

c'est-à-dire la faculté de passer des arrangements d'intérêt local avec les administrations des pays contigus.

La Bulgarie n'a pas le droit de légation. Ce fait, conséquence naturelle, sinon invariable de la vassalité, résulte indirectement mais très clairement de l'article 53 du traité de 1878 qui adjoint à la commission européenne du Danube un délégué de la Roumanie indépendante et s'abstient d'y associer un délégué bulgare. Cette distinction, entre deux États également limitrophes du fleuve, s'explique par la présence dans cette commission d'un délégué du suzerain qui, sans possession directe sur la voie navigable, représente un riverain dont le territoire est considéré comme partie intégrante de son empire (1).

Le sultan n'est-il pas intervenu « en sa qualité de suzerain de la Bulgarie » dans les négociations du traité qui devait rétablir la paix entre son vassal et la Serbie? Aux termes mêmes du préambule de ce traité, l'envoyé turc portait le titre de *premier* délégué, l'envoyé bulgare celui de *second* délégué et « son choix avait été préalablement approuvé par Sa Hautesse ».

La Bulgarie, comme précédemment les principautés danubiennes, traite ses affaires avec la Porte par l'organe d'un agent officiel résidant à Constantinople et elle ne peut, régulièrement, entrer en relations avec les puissances étrangères que par l'entremise du suzerain.

Elle n'a pas le droit de guerre et de paix. Le traité de 1878, il est vrai, ne limite point sa force armée et ne spécifie pas, comme certains hatti-chériffs concernant la milice moldo-valaque, que cette force sera exclusivement préposée à la sûreté intérieure et à celle des frontières. Mais il qualifie également les troupes bulgares de milice, expression sans doute intentionnelle, par laquelle on a voulu désigner un corps uniquement affecté à un service tout local. La nation bulgare a démontré depuis qu'elle possédait une vaillante armée, capable de résistance et de luttes sérieuses au dehors, mais son gouvernement, plusieurs documents officiels en font foi, n'en a pas moins formellement admis

(1) En 1867, dans les conférences ouvertes sur la réglementation du Danube en exécution du traité de Paris de 1856, le *délégué* turc, d'accord avec l'Autriche, se donnait comme l'organe supérieur de la Moldavie, de la Valachie et de la Serbie, et celles-ci n'avaient à Vienne que des *commissaires*. Il fut même question d'interdire aux trois agents princiers d'apposer leur signature sur l'acte de navigation élaboré dans ces conférences.

« qu'en raison de son vasselage, il ne pourrait ni faire la guerre, ni traiter directement avec l'ennemi [1].

C'est avec la Porte que la Serbie se considérait en guerre, quand elle a envahi le territoire de la Bulgarie; c'est avec elle qu'elle présumait devoir régler les conditions de la paix après ses défaites [2], et elle avait toute qualité pour interpréter en ce point le droit public de l'État voisin, car ce droit, elle l'avait subi elle-même à l'époque où, régie par les hatti-chériffs que le traité de Paris avait confirmés, elle s'était jointe aux révoltés de l'Herzégovine. Le gouvernement austro-hongrois, dont l'insurrection d'alors affectait plus directement les intérêts, n'avait pas considéré les Serbes comme belligérants, tandis qu'il avait implicitement reconnu ce caractère aux Monténégrins, en fermant aux vaisseaux turcs l'entrée du port de Kleck.

La souveraineté extérieure n'appartient donc pas à la Bulgarie, pas plus qu'elle n'appartenait à la Roumanie et à la Serbie avant leur émancipation [3].

La Bulgarie, telle qu'elle avait été constituée à San-Stefano, suivant un projet préparé de longue main par la Russie, comprenait la région qui s'étend au sud des Balkans, jusque dans les parages d'Andrinople et qui a pour chef-lieu Philippopoli. Le Congrès de Berlin décida que cette province serait séparée de la principauté nouvelle et que, sous le nom de Roumélie orientale, elle dépendrait directement « de l'autorité politique et militaire du sultan ».

Les articles 13 à 21 du traité du 13 juillet 1878 portent en substance ce qui suit : La Roumélie orientale jouira de l'autonomie administrative sous un gouverneur général chrétien, nommé par la Porte, pour cinq ans, avec l'assentiment des puissances signataires; elle aura sa gendarmerie et sa milice indigènes pour le maintien de l'ordre intérieur. Le gouvernement impérial pourvoira à la défense des frontières, mais ses troupes ne pourront séjourner dans le pays. Ces troupes seront requises, en cas de besoin, par le gouverneur général. Les traités, conventions et arrangements conclus ou à conclure par la Porte, seront

(1) Dépêches du ministre des affaires étrangères de Bulgarie adressées au grand vizir sous les dates des 16, 17 et 18 novembre 1885.

(2) Dépêche du ministre des affaires étrangères de Serbie en date du 11 janvier 1886.

(3) Je me trouve en désaccord à cet égard avec M. Rolin-Jaequemyns, qui a consacré à l'examen du droit public de la Bulgarie une très remarquable étude dans la *Revue de Droit international*, liv. 4 du t. XVIII et liv. 1 du t. XIX.

applicables à la province. Une commission européenne arrêtera les bases de son statut organique.

D'après ce statut, qui fut promulgué le 11/26 août 1879, le gouverneur général nomme lui-même les fonctionnaires et officiers provinciaux, sauf approbation formelle ou tacite du choix de certains agents supérieurs par le souverain. Une assemblée, composée de membres de droit, de membres élus par la population et de membres désignés par le gouverneur général, vote les lois locales qui sont soumises à la sanction du sultan. Elle forme dans son sein un conseil ou comité de permanence qui assiste le gouverneur dans l'intervalle des sessions. La province est représentée, dans le parlement de l'empire, par des députés que délègue l'assemblée provinciale et par des sénateurs que nomme le souverain [1].

La Roumélie orientale, est-il besoin de le marquer, n'est donc point un État dans le vrai sens du mot, comme la Bulgarie; le traité de Berlin la qualifie de province et le sultan y exerce ou peut y exercer soit directement, soit indirectement une action législative, administrative et militaire qui lui est interdite dans la principauté. Elle a, sans doute, un gouvernement propre et une force armée exclusivement indigène; mais ce gouvernement, par sa dépendance, ne fonctionne qu'en vertu d'une sorte de délégation de la Porte, et c'est la Porte qui institue les officiers composant le cadre de la gendarmerie et de la milice locales. L'organisme, créé en 1878, n'est en réalité qu'une circonscription administrative privilégiée et il faudrait une singulière complaisance pour le ranger parmi les plus modestes États mi-souverains.

Si les grandes puissances, usant de la même réserve qu'à l'égard de la principauté, se sont abstenues de garantir formellement aux Roumélioles leurs immunités conventionnelles en étendant sur eux la *protection collective* qu'elles avaient jugé devoir stipuler autrefois en faveur de la Moldo-Valachie et de la Serbie, elles ne se sont point désintéressées des affaires intérieures de la Roumélie orientale dans la même mesure qu'en Bulgarie. Indépendamment du double fait que la nomination *quinquennale* du gouverneur chrétien doit être approuvée par elles et que la Porte est tenue de les informer des nécessités qui justifieraient l'entrée dans le pays des troupes ottomanes, ce sont elles qui ont dicté la charte rouméliote par l'organe d'une commission internationale et le firman qui a promulgué cette charte leur a été officiellement commu-

(1) On sait qu'aucun parlement n'existe en Turquie depuis 1879.

niqué. Cette collaboration et la notification qui l'a suivie confèrent aux signataires du traité de Berlin un contrôle particulier sur lequel j'aurai occasion de m'expliquer en discutant, à propos de la Turquie elle-même, les actes préliminaires du hatti-humayoun de 1856 et la présentation de cet instrument au Congrès de Paris.

Telle était, en vertu du traité européen de 1878, la constitution de la province que le traité de San-Stefano avait comprise dans les limites de la principauté bulgare et qui *pendant un intérim de neuf mois*, lui fut effectivement associée. Cette communauté provisoire avait familiarisé les populations avec l'idée d'une émancipation définitive et il devait arriver que le souverain des Rouméliotes aurait le sort de l'ancien suzerain des Serbes et des Roumains, c'est-à-dire que l'autorité dont il était ou se croyait investi ne tarderait pas à devenir une fiction.

En effet, cinq ans après la mise en pratique du statut de Philippopoli, l'union de la Roumélie orientale à la Bulgarie fut proclamée par un gouvernement insurrectionnel, et le sultan, sur l'avis de la plupart des cabinets, dut accepter le fait accompli. Il y mit toutefois la condition que cette union serait purement personnelle, en ce sens que les fonctions de gouverneur général seraient confiées pour cinq ans au prince de Bulgarie (1).

On ne pouvait guère s'attendre à voir deux groupes politiques aussi intimement liés l'un à l'autre par leur passé ancien et récent et par leurs persévérantes aspirations, pratiquer sincèrement un régime qui avait toute l'apparence d'un expédient et il advint en effet que les Rouméliotes déléguèrent des députés à la Sobranié bulgare et que les deux administrations se confondirent bientôt en un seul et même gouvernement.

Ici, la violation du droit, qui est patente, semble couverte par la tolérance des parties contractantes au traité de Berlin, par l'acquiescement même de quelques-unes d'entre elles (2) et surtout par l'abstention de tout acte répressif de la part du sultan en sa double qualité de souverain et de suzerain. Ajoutons qu'aucune disposition n'a été prise en janvier 1891 en vue du renouvellement de la délégation du prince de Bulgarie comme gouverneur général de la province rouméliote. Il est plus que douteux que les considérations juridiques prévalant dans leurs

(1) Iradé du 31 janvier 1886.

(2) Voir par exemple le discours prononcé par lord Salisbury au banquet du lord-maire le 9 novembre 1885.

conseils, les grandes puissances rétablissent jamais le *statu quo* antérieur au coup d'État de 1885.

La Bosnie, on le sait, formait autrefois un royaume chrétien indépendant, détaché au XIVe siècle du grand empire serbe fondé par Étienne Duchan. Réduit sous Mahomet II à la possession de quelques forteresses, son dernier roi, Tomasevitch, « s'inclina » devant le vainqueur et obtint, avec la vie sauve, la vague assurance que sa souveraineté serait respectée. Cependant, en 1463, une partie de la noblesse bosniaque fut massacrée ou dut se réfugier à l'étranger, et les seigneurs indigènes de la secte des Bogarmites se firent presque tous mahométans. Ce fut grâce à cette abjuration que la Bosnie conserva certaines immunités dont la Serbie voisine était privée et que les beys renégats administrèrent leur pays plutôt à titre de vassaux que de sujets, fournissant annuellement à la Porte, sous la surveillance nominale d'un vizir, un tribut en argent et un certain contingent militaire.

Cet état de choses se maintint à peu près intact pendant plus de trois siècles, si bien qu'en 1840, un voyageur français, sans donner l'explication de ce qu'il semblait considérer comme une découverte, reconnut que la Bosnie se gouvernait comme une sorte de république sous la suzeraineté du grand seigneur.

La noblesse bosniaque ne sut point tirer parti de ses privilèges. Tyrannique et frondeuse tout à la fois, elle se vit successivement privée de ses droits politiques et féodaux et, à partir de l'année 1851, l'antique Bosnie eut le sort de toutes les provinces soumises de l'empire.

Trente-six ans après la conquête, c'est-à-dire en 1498, l'Herzégovine fut occupée par les armées de Bajazet II et incorporée à la Bosnie, dont elle partagea, depuis cette époque, la destinée.

Au cours de l'insurrection de 1875 et de 1876, l'on se préoccupa dans plus d'une chancellerie de l'éventualité d'une entente internationale qui ferait des deux provinces sœurs une seule principauté vassale pourvue des mêmes privilèges que la Roumanie et la Serbie [1]. Ce projet n'eut pas de suite; l'on se persuada, non sans raison, que, eu égard aux divisions religieuses du pays, la transformation de la Bosnie et de l'Herzégovine en un État autonome constituerait pour elles une situation anormale et d'une durée problématique.

[1] Déclaration de l'Italie à l'Angleterre datée de mai 1876. — Opinion conforme de l'Angleterre et de la Russie consignée dans deux dépêches de lord Derby à lord Loftus en date du 19 mai et du 30 juin 1876.

Déjà depuis plusieurs années, le gouvernement serbe était en instance auprès de la Porte pour obtenir d'être chargé de l'administration des deux provinces ses voisines et congénères (1). Cette combinaison, momentanément abandonnée sous le coup d'événements contraires, fut reprise par le cabinet de Vienne de 1878, mais à son profit et sans les engagements onéreux auxquels le cabinet de Belgrade aurait consenti. Au Congrès de Berlin, il fut décidé d'un commun accord « que la Bosnie et l'Herzégovine seraient occupées et administrées par l'Autriche-Hongrie ».

Nous sommes ici en présence d'un protectorat sans précédents. Le sultan, jugé incapable de gouverner ses sujets bosniaques (2), en reste le souverain légitime, mais ne garde *aucun* des droits que les protectorats ménagent d'ordinaire aux protégés. Purement personnelle et dépourvue de *toute* sanction, sa souveraineté est en réalité un non-sens. Le protecteur réunit toutes les prérogatives d'un maître absolu et il est d'autant plus libre dans sa gestion que les territoires qu'il détient ne font point partie de ses États (3).

En fait, si la Bosnie, comme pays simplement « occupé » et non annexé, n'a pas les garanties d'un pouvoir national et définitif, elle possède, suivant un mot heureux, le gouvernement idéal, celui d'un bon tyran « qui ne s'impose pas moins par ses bienfaits que par son autorité » (4).

L'Angleterre qui, en vertu d'une convention spéciale du 4 juin 1878, a été également chargée « d'occuper et d'administrer » l'île de Chypre, n'a pas acquis par cette délégation les mêmes droits que l'Autriche-Hongrie dans la province bosniaque et elle a contracté des obligations qui n'existent à aucun titre pour cette dernière puissance. La durée de

(1) Entre autres arguments, il représentait que la Bosnie et l'Herzégovine rapportaient environ 60 millions de piastres et en coûtaient à la Porte, en moyenne, 63, sans compter les dépenses extraordinaires nécessitées par les mouvements de troupes qui s'y opéraient incessamment.

La Serbie s'obligeait éventuellement à fournir à la Porte, sous telle garantie que l'on jugerait convenable, non seulement un tribut annuel, mais encore un contingent armé. — Voir lettre du prince Milan au grand vizir en date du 1er juillet 1876.

(2) Voir la déclaration du comte Andrassy consignée dans le protocole 8 du Congrès de Berlin.

(3) Depuis que ces lignes ont été écrites, j'ai pu constater que les passeports des sujets bosniaques et que certains actes judiciaires étaient libellés au nom du sultan. On m'assure que cette dernière trace de la souveraineté ottomane va disparaître.

(4) MONTESQUIEU, *Grandeur et décadence*. — Voir *La Bosnie sous le protectorat de l'Autriche-Hongrie*, par H. STEWART-CHAMBERLAIN, 1892.

son mandat a été subordonnée à la restitution éventuelle par la Russie de certains territoires asiatiques, tandis qu'aucune clause ne limite celle de l'occupation étrangère en Bosnie. La Grande-Bretagne, pour prix de la cession temporaire qui lui a été faite, a garanti à la Turquie son concours armé tout en respectant en plus d'un point l'autorité souveraine du sultan. C'est ainsi qu'elle doit verser dans le trésor ottoman le revenu de l'île après déduction des frais administratifs, qu'un tribunal religieux y est maintenu pour les musulmans, qu'un résident turc préside à la gestion des biens *vakoufs*, qu'enfin la Porte dispose librement de toutes les propriétés appartenant à l'État et à la couronne impériale. Aucune de ces conditions n'a été exigée du possesseur actuel de la Bosnie.

Jusqu'à présent, le régime du protectorat a été moins favorable à l'île grecque qu'à la province slave. D'une part, l'Autriche-Hongrie apportait dans l'accomplissement de sa tâche réformatrice une expérience locale d'ancienne date et elle a trouvé dans la personne de son mandataire un directeur habile que ses missions antérieures avaient familiarisé avec les mœurs, le caractère et la langue de ses ressortissants (1). L'Angleterre n'a point eu ce double privilège et, pour ne citer qu'un fait, elle a entendu inculquer au paysan cypriote les principes généraux de sa législation qui, à bien des égards, est obscure pour ses propres juristes (2).

Le gouvernement turc, si contestable, si peu sérieuse même que paraisse aujourd'hui sa prétention, considère l'Égypte, non comme un État proprement dit, placé sous sa dépendance, mais comme une sorte de grand vilayet dont l'administration est confiée à un vizir, et en parcourant, en effet, la série des hatti-chériffs qui concernent cette possession africaine, l'on ne peut disconvenir que leur teneur ne soit conforme à cette interprétation.

L'empereur des Ottomans se dit le souverain et non le suzerain de l'Égypte, le khédive n'est pas son vassal, mais son délégué ou lieutenant, et le titre qu'il porte n'est qu'une des nombreuses qualifications attribuées au grand vizir et à laquelle avaient droit sous l'ancien régime tous les gouverneurs des pachaliks.

(1) M. B. de Kallay, ministre des finances de l'empire.

(2) Il a été institué un tribunal suprême que préside le haut commissaire de la reine, à la fois chef de l'exécutif et législateur. La juridiction de cette haute cour est générale et s'étend à toutes les personnes qui, auparavant, étaient justiciables des tribunaux musulmans. Cette création extraordinaire est sans doute transitoire.

Depuis 1866, sans doute, le khédivat est devenu héréditaire par ordre de primogéniture; mais comme le porte le firman de cette date, la consécration du principe de la succession directe a été un don gracieux que le sultan peut retirer pour cause d'ingratitude ou de manquements graves, et l'inamovibilité khédivale n'a pas empêché qu'en 1879 Ismaïl pacha ne fût « relevé de ses fonctions ».

D'autre part, la formule des investitures ne diffère point de celle des pouvoirs qu'un chef d'État délivre à un haut fonctionnaire dont il a éprouvé « les services, la droiture, la loyauté et qui mérite par ses connaissances spéciales » la mission qui lui est confiée (1).

Le khédive est chargé de l'administration civile, financière et judiciaire de l'Égypte et il édicte à cette fin toutes les lois intérieures qu'il croit nécessaires. Il fixe et prélève les impôts *au nom du sultan* et il en dispose. La faculté de contracter des emprunts ne lui appartient que pour le règlement des dettes publiques intérieures.

Il a le pouvoir de passer des conventions avec les agents des États étrangers pour ce qui concerne les douanes, le commerce, la police, les postes, etc., mais sous la double condition que ces arrangements ne seront pas contraires aux traités politiques conclus par le souverain et qu'ils n'entreront en vigueur qu'après avoir été portés à la connaissance et par conséquent soumis à l'approbation de la Sublime-Porte.

L'armée égyptienne est une partie de l'armée ottomane, elle concourt avec celle-ci à la défense de l'empire et porte les mêmes drapeaux et insignes qu'elle. Son effectif ne peut dépasser un certain chiffre en temps de paix. Le sultan nomme les officiers d'un grade supérieur à celui de colonel. Ces dispositions s'appliquent également aux forces maritimes; le khédive ne peut faire construire des bâtiments blindés sans une autorisation du Divan.

La monnaie est frappée au coin impérial.

Il n'y a pas d'ordre de chevalerie en dehors des ordres turcs.

Les agents étrangers reçoivent leur bérat ou *exequatur* de la Porte.

L'administration égyptienne fournit un tribut annuel au trésor impérial.

En réalité, l'autorité du sultan et la subordination du khédive n'ont pas le caractère qui semble ressortir de cette analyse. Il est de toute évi-

(1) Ce sont à peu près les termes du dernier firman adressé à Abbas-Hilmi-Pacha « auquel le khédivat a été conféré ».

dence que l'Égypte représente dans la communauté internationale une personnalité juridique distincte et que son droit public est bien celui qui constitue la condition propre de la vassalité. Aussi la range-t-on communément dans la catégorie des États mi-souverains. Les consuls généraux résidant au Caire sont en même temps, pour la plupart, agents politiques, titre et qualité qui répondent précisément à la nature mixte d'un gouvernement autonome, mais non souverain, auprès duquel des ministres ne sauraient être officiellement accrédités. On ne délègue point d'agents et consuls généraux dans de simples circonscriptions administratives, telles que les vilayets ottomans.

Je relève d'ailleurs qu'en un point essentiel, l'autonomie égyptienne est plus large que celle dont jouissaient, avant leur complète indépendance, les principautés unies et la Serbie. Celles-ci n'étaient pas formellement autorisées, comme l'Égypte, à passer des conventions commerciales avec les États étrangers et le régime des douanes turques était légalement obligatoire pour elles. Un seul doute subsiste sur l'étendue de la liberté du khédivat en matière économique : à défaut de convention spéciale, est-ce le tarif ottoman qui fait loi? En d'autres termes, le gouvernement égyptien peut-il obliger les États sans traités à accepter un tarif différent de celui que ces États ont négocié avec la Sublime-Porte? Le cabinet de Saint-Pétersbourg est d'un avis négatif.

A une certaine époque, nous l'avons vu, les principautés de Moldavie et de Valachie dépendaient à la fois d'un suzerain et d'un protecteur. Telle est aujourd'hui la situation de l'Égypte, si ce n'est qu'entre le protectorat roumain et le protectorat égyptien, il y a la différence du droit au fait.

« J'ai perdu dans la personne du vice-roi d'Égypte un allié loyal », disait la reine de la Grande-Bretagne dans le message qu'elle adressait au Parlement à la suite de la mort de Tewfik-Pacha. Il est permis de penser que dans la conscience du Premier qui a inspiré à sa souveraine ce témoignage de regret, l'expression d'allié rendait bien le sens du mot historique *cliens* et que cet hommage officiel valait en sincérité celui dont Rome protectrice honora publiquememt la mémoire d'un Hiéron de Syracuse et d'un Juba de Mauritanie.

A juger les choses dans leur réalité contemporaine et au seul point de vue juridique, l'on ne voit guère en quoi le gouvernement anglais n'a pas accompli le programme que traçait en ces termes lord Dufferin dans son rapport de 1883 : « Si j'avais eu pour mission de placer l'Égypte

sur le pied de vassalité d'un État indien, la perspective eût été tout autre. La main puissante d'un résident eût promptement fait plier tout devant sa volonté. »

N'est-ce point, en effet, à une lente et méthodique confiscation de l'autonomie égyptienne que procède l'Angleterre depuis dix ans sous le couvert d'un protectorat qu'aucun acte international ne lui a commis? Est-il un service important de l'administration khédivale dont ses fonctionnaires ne se soient emparés et qu'ils ne dirigent en maîtres omnipotents? Guerre, travaux publics, finances, instruction, justice, police et gendarmerie, douanes, postes, etc., tous ces offices sont aux mains de préposés anglais; chaque ministre a son conseiller légal ou sous-secrétaire anglais dont il n'est le plus souvent que le prête-nom, et les mudirats des provinces eux-mêmes sont assistés sous des titres divers de mustechars anglais.

L'armée en particulier est commandée par un sirdar anglais et comprend dans son effectif réduit, soixante-neuf officiers anglais qui ont le monopole des grades supérieurs.

Il n'est pas jusqu'aux institutions internationales, telles que la commission de la caisse de la dette publique, les tribunaux mixtes, l'intendance sanitaire que la bureaucratie anglaise ne batte en brèche et qui ne se sentent plus ou moins menacées dans leur indépendance par ses intrusions systématiques.

En conclusion, le khédive règne et l'Angleterre gouverne; elle gouverne, comme je le disais, sans mandat conventionnel et sa tutelle est d'autant moins légitime que le suzerain aspire notoirement, comme les Égyptiens eux-mêmes, à s'en délivrer.

Au point de vue spécial de cette première étude, l'histoire diplomatique de la Turquie n'a-t-elle plus rien à nous apprendre en dehors des six ou sept peuples dont j'ai essayé de résumer en quelques traits saillants le passé et la condition juridique?

Ce n'est point aux régences barbaresques que j'entends ainsi faire allusion et moins encore aux îles grecques auxquelles certaines franchises ont été octroyées dans la suite des temps. Ces îles (1) ne formaient point des États et relevaient exclusivement de la puissance ottomane, et quant aux régences africaines (2), elles se géraient en communautés

(1) Samos, Naxie, Milo, Andros, Santorin, Syra, Candie.

(2) Alger, Tunis, Tripoli.

indépendantes, ne reconnaissant d'autre suprématie que celle du khalifat (1).

Mais en considérant dans son ensemble ce corps social que nous venons d'observer dans quelques-unes de ses parties, ne s'aperçoit-on pas que le sujet de ces considérations est loin d'être épuisé ? Le gouvernement turc lui-même ne fléchit-il pas sous le poids d'un protectorat bien autrement lourd que les protectorats dont l'exemple nous est fourni par l'histoire de ses propres vassaux ? L'ingérence européenne dans les affaires intérieures de l'empire ottoman ne constitue-t-elle pas, de nos jours, une tutelle incomparablement plus étroite que celle dont la Russie s'était assuré le privilège dans les principautés danubiennes ?

Je voudrais démontrer ce point en spécifiant dans l'ordre chronologique et, je puis dire, sans aucun parti pris, les prérogatives souveraines auxquelles les sultans ont successivement et positivement renoncé.

Partout, en pays de chrétienté, un étranger, qu'il soit simple résident ou qu'il ait élu domicile, est justiciable des tribunaux locaux, comme l'indigène; les lois nationales le protègent dans sa vie, dans son honneur, dans sa liberté, dans son culte, dans sa propriété. En Turquie, il a ses propres juges et ses propres lois et ce bénéfice lui est si peu contesté, qu'en l'absence d'un représentant de son gouvernement, il peut recourir à la juridiction d'une mission européenne quelconque. Le mot, dans ce dernier cas, répond précisément à la chose : l'étranger est officiellement qualifié de *protégé*.

On connaît lesc auses particulières de cette différence qui, à l'origine, n'avait point aux yeux de la Porte l'apparence « d'un ostracisme injuste », caractère que les hommes d'État turcs lui attribuent aujourd'hui (2).

Dans le domaine *de la foi*, il est arrivé que les engagements divers obtenus des sultans n'ont pas moins compromis leur indépendance que les concessions *judiciaires* édictées par les capitulations.

Le France est le premier État qui ait exercé en Turquie un protectorat confessionnel effectif, régulier et reconnu (3). Après elle, l'Autriche (4),

(1) « La Tunisie au point de vue international », par Ed. Engelhardt. (*Revue de Droit international* de 1881.)

(2) *La Turquie devant l'Europe*, par Fuad-Pacha, 1858.

(3) Ordre du sultan Mouzaffir de 1023. Firman donné au palais de Daoud-Pacha en 1030, etc., etc.

(4) Traités de Carlovitz de 1699, de Passarovitz de 1718, de Belgrade de 1739, etc., etc.

puis la Russie [1], et en dernier lieu, l'Angleterre et la Prusse [2] ont successivement acquis *le droit* de veiller à la pratique libre de leur culte dans les provinces ottomanes.

Tout d'abord, ces interventions séparées que légitimaient des stipulations individuelles de portée diverse, ne visaient point les communautés chrétiennes indigènes. Elles prirent cette extension lorsque, par le hatti-humayoun de 1856 [3], la Porte s'obligea, vis-à-vis des grandes puissances, à maintenir non seulement les privilèges anciens des confessions étrangères, mais encore ceux qu'elle avait spontanément accordés dès les premières années de la conquête, à ses propres sujets chrétiens.

Jusque-là, du moins, la religion mahométane restait soustraite à tout contrôle extérieur et l'on sait qu'en Turquie, religion et gouvernement se confondent. Or, en 1878, au Congrès de Berlin, le sultan dut faire l'abandon de cette dernière immunité en s'engageant à respecter la liberté de conscience même vis-à-vis de ses coreligionnaires, c'est-à-dire en répudiant l'un des axiomes fondamentaux du droit national, celui en vertu duquel un musulman ne peut jamais renier sa foi pour en embrasser une autre [4].

L'Europe, toutefois, dans ses relations plus intimes avec l'empire qui, pendant des siècles, était resté en dehors du concert international, ne devait pas se contenter de ces désistements. En janvier 1856, l'ambassadeur d'Angleterre à Constantinople remettait au Divan un *memorandum* qui débutait ainsi : « La question des privilèges dont jouissent *a bantiquo* les communautés des différents groupes chrétiens, est tellement liée avec celle des *réformes administratives* que toutes deux semblent devoir se ranger dans le même cadre. Les rapprocher, de manière à faire disparaître les différences qui séparent les musulmans des raias, serait un pas de géant dans la voie de la régénération de l'empire. »

Ces observations autorisées peuvent être considérées comme les premiers rudiments du hatti-humayoun que je citais à l'instant et que le gouvernement turc, au lendemain de la guerre de Crimée, soumettait solennellement au Congrès de Paris. Le Divan avait compris, non sans trouble, la signification de cette démarche à laquelle il s'était longtemps

(1) Traité de Kutchuk-Kainardji de 1774, etc., etc.

(2) A partir de 1840.

(3) §§ 2 à 6.

(4) Article 62 du traité du 13 juillet 1878. Voir à ce sujet *La Turquie et Tanzimat*, I, p. 129 à 131.

refusé, car l'acte qu'il plaçait ainsi sous le patronage des grandes puissances *était une charte des droits civils et politiques de tous les sujets du sultan.*

En discutant, dans cette revue même, il y a douze ans, cet incident des négociations de la paix de 1856, je rappelais que dès l'année 1855, la Turquie s'était vivement défendue contre la prétention de ses alliés, de *garantir* par une convention formelle les immunités des chrétiens ottomans. Selon les propres déclarations d'Ali-Pacha (1), une telle immixtion aurait atteint le chef de l'État dans ses prérogatives les plus sacrées, tout en affaiblissant aux yeux des populations ce prestige et cette intégrité de commandement si essentiels à l'unité et à la force de l'autorité souveraine.

Les puissances jugèrent à propos de tenir compte de ces représentations, sans se priver toutefois, d'une manière absolue, des sécurités qu'elles avaient eu en vue dans leurs premières ouvertures. L'article 9 du traité de Paris fut le résultat de cette transaction. Tout en constatant « la haute valeur de la communication (du hatti-humayoun) faite au nom de la Porte, les parties contractantes déclarèrent « qu'il n'en saurait résulter pour elles le droit de s'immiscer, soit collectivement, soit séparément dans les rapports du sultan avec ses sujets, ni dans l'administration intérieure de l'empire ».

Logique en apparence, cette clause renfermait au fond deux propositions contradictoires, car l'on ne pouvait admettre qu'en exigeant de la Turquie, malgré ses résistances, la remise officielle de son firman et en attachant à ce fait l'importance dont témoigne le texte même qui s'y rapporte, les membres du Congrès aient accompli une formalité vaine et qu'ils n'aient pas réellement entendu donner aux populations chrétiennes un gage positif, une preuve certaine de leur sollicitude dans le présent et dans l'avenir.

D'ailleurs, les précédents de l'article 9, c'est-à-dire les actes des discussions dont il était issu, donnaient un démenti évident à la formule d'abstention destinée à calmer les susceptibilités turques.

En effet, comme en convenait le plénipotentiaire ottoman en présentant le hatti-humayoun (2), l'octroi du firman impérial avait pour but « de réaliser les prévisions » des préliminaires de paix par lesquels l'Au-

(1) *Memorandum* du mois de mai 1855.

(2) Protocole 2 du 18 février 1856.

triche, la France et la Grande-Bretagne avaient stipulé, d'accord avec la Turquie, que les immunités politiques et religieuses des raias seraient dûment assurées [1]. Il y avait ainsi connexité intime entre le hatti-humayoun et les préliminaires de paix ; la nouvelle charte se liait directement à un engagement international dont les signataires du traité de Paris étaient autorisés à réclamer l'entière exécution.

Prétendre que par le dernier paragraphe de l'article 9 les puissances se sont sciemment privées du droit de contraindre la Turquie à l'application des réformes convenues en principe dans les préliminaires, c'est-à-dire dans les clauses qui résumaient les points essentiels de leurs conventions définitives, équivaudrait à énoncer cette proposition absurde : vous avez pris vis-à-vis de nous l'engagement d'améliorer le sort des chrétiens auxquels nous prenons le plus vif intérêt ; mais à quelque régime qu'il nous convienne de les soumettre, nous renonçons d'avance à nous en plaindre et à plus forte raison à user contre vous de moyens coercitifs.

L'expérience, une expérience de plus de trente ans, a pleinement confirmé la justesse de cette argumentation et c'est ainsi que la même stipulation qui semblait devoir sauvegarder l'indépendance intérieure du sultan vis-à-vis de ses sujets, a pu être invoquée par les grands cabinets qui revendiquaient au contraire, pour l'Europe, le pouvoir de restreindre cette indépendance en tant qu'elle porterait préjudice aux chrétiens ottomans. Qu'il se soit agi des rapports de l'empire avec ses États vassaux ou que l'autorité turque ait été mise en cause dans les provinces directement soumises à ses lois, aucun événement de quelque gravité ne s'est produit dans le domaine de l'administration turque qui n'ait mis le Divan aux prises avec les gouvernements étrangers. Ceux-ci sont intervenus ou comme cosignataires d'un acte conventionnel ou comme gardiens des principes généraux qui régissent la communauté internationale, ou même simplement comme défenseurs des droits de l'humanité.

Il n'en existait pas moins, depuis le traité de 1856, un texte formel qui interdisait aux puissances de s'interposer entre le sultan et ses sujets. Le sultan dut rendre un jour, si inoffensive qu'elle fût restée, l'arme que le Congrès de Paris avait laissée entre ses mains. Le 31 mars 1877, les gouvernements représentés à la Conférence de Londres

[1] Quatrième point des préliminaires du 1er février 1856

consignèrent dans le protocole une déclaration par laquelle ils se promettaient « de veiller, par l'intermédiaire de leurs ambassadeurs à Constantinople et par leurs agents locaux, à la façon dont les *promesses* du gouvernement turc seraient exécutées ». Or, ces promesses consistaient en un programme de réformes qui *n'étaient en majeure partie qu'une réédition du hatti-humayoun de* 1856 (1).

Le Congrès de Berlin mit de nouvelles bornes à l'autonomie déjà bien amoindrie de la Sublime-Porte. Cette autonomie fut à ce point mesurée qu'en la considérant dans ce que Puffendorf appellerait sa première partie potentielle, c'est-à-dire dans le pouvoir constituant, l'on se demande quelle est la province européenne ou asiatique dont l'organisation soit absolument soustraite aux influences extérieures. Récapitulons les faits :

La principauté de Bulgarie établit elle-même son pacte constitutionnel et gère seule ses affaires intérieures. Le règlement de la Roumélie est l'œuvre d'une commission internationale. Cette commission doit examiner et reviser au besoin le statut de l'île de Crète et *les statuts analogues destinés aux autres vilayets de la Turquie d'Europe*. La Bosnie et l'Herzégovine, ainsi que Chypre, sont respectivement administrées par une puissance étrangère. L'Angleterre par la même convention qui lui livre l'île chypriote « a le droit de s'ingérer désormais dans le gouvernement de toutes les provinces d'Asie soumises à la loi ottomane » (2). La Porte est tenue de faire connaître périodiquement aux grands cabinets les réformes introduites dans les provinces habitées par les Arméniens.

Rappelons enfin que d'ancienne date, depuis 1861, le Liban a été doté d'une constitution internationale.

A part ces restrictions diverses qui font de l'autorité constituante des sultans une sorte de *nudum jus*, il n'est aucun intérêt gouvernemental d'ordre proprement national, aucun service d'administration publique au sujet desquels le gouvernement turc ne soit exposé à recevoir de l'étranger des directions plus ou moins impératives (3). En sorte que l'on peut dire en toute vérité que « *la Turquie est en tutelle* » (4) et

(1) Voir le *memorandum* dit de Berlin du 13 mai 1876.

(2) Dépêche de M. Waddington à l'ambassadeur de France à Londres en date du 21 juillet 1878.

(3) Voir notamment les instructions publiées dans les *Blue Books* de 1856 à 1875, etc.

(4) Dépêche du duc Decazes du 10 janvier 1876.

que par « la surveillance dont elle est l'objet dans ses actes quotidiens, sa souveraineté a été à peu près mise à néant » (1).

L'empire ottoman n'a plus, selon l'expression de lord Salisbury (2), « qu'une indépendance relative » et cette indépendance est bien de la nature de la *dubia libertas* qui caractérisait le régime des *inservientes* romains. Remarquons seulement cette différence entre les Turcs modernes et les clients de Rome : ceux-ci conservaient d'ordinaire l'autonomie administrative et abandonnaient au protecteur le soin de leurs intérêts au dehors. Les Turcs, au contraire, sont atteints dans leur liberté intérieure, tout en conservant les prérogatives extérieures que le droit des gens reconnaît aux peuples souverains.

Je me propose, si ambitieuse que paraisse cette tâche, d'étudier successivement dans leur histoire et dans leur droit particulier, les autres protectorats d'Europe et ceux que la politique coloniale ancienne et moderne a créés sur le sol asiatique et africain.

Une troisième et dernière partie sera consacrée à l'examen scientifique du système du protectorat.

(1) Dépêches de lord Derby des 14 juillet et 27 septembre 1879.
(2) Deuxième protocole du Congrès de Berlin.

LE REFERENDUM ET L'INITIATIVE EN SUISSE,

PAR

M. C. HILTY,

professeur à l'université de Berne,
conseiller national,
associé de l'Institut de droit international.

Le droit populaire suisse appelé maintenant « le referendum », avec son complément plus ou moins développé : « l'initiative populaire », a fait dans ces dernières années, de la part même d'auteurs étrangers, l'objet de tant d'études et de descriptions, qu'on pourrait hésiter à en entretenir un public au courant de la politique scientifique. Si je me rends néanmoins à une invitation exprimée par la rédaction de la *Revue*, qui désirait voir traiter cette question, il me paraît indispensable de le faire dans un court article critique, résumant ce qu'il en faut connaître et retenir d'essentiel. J'ajouterai quelques observations sur le développement probable que ces institutions de la démocratie pure pourront prendre dans leur pays d'origine.

L'histoire du referendum se trouve exposée dans plusieurs ouvrages de date récente (1). Tout n'a pas été dit cependant, et il y aurait encore bien des lacunes à combler, surtout en ce qui concerne l'histoire du referendum dans les Grisons et dans le Valais, les deux pays qui ont été pour ainsi dire le berceau de cette institution. Mais personne encore ne connaît assez à fond les archives de ces deux pays, notamment le *Landesarchiv* des Grisons, pour entreprendre cette tâche, et nous ne possédons as même sur la matière un tableau raisonné comme celui de feu M. de Stürler, archiviste de Berne, sur les *Volksanfragen im alten Bern* (Les consultations populaires dans l'ancienne république de Berne). Il faut,

(1) Deploige, *Le referendum en Suisse;* P. Hymans, *Le referendum dans la constitution suisse;* Coolidge, « The early history of the referendum », dans l'*English historical Review*, octobre 1891 ; Dr Ganzoni, *Beiträge zur Kenntniss des bündnerischen Referendums*, dissertation inaugurale à l'université de Berne et aussi dans les traités de l'auteur de cet article : *Das Referendum im schweizerischen Staatsrecht*, dans l'*Archiv für öffentliches Recht*, vol. II, et *Les constitutions fédérales de la Confédération suisse*, exposé historique écrit à la demande du Conseil fédéral, à l'occasion du sixième centenaire, 1891.

d'ailleurs, reconnaître que l'histoire du referendum ancien — qui diffère autant de l'institution actuelle que le sens du mot referendum a changé depuis 1798 — n'offre un grand intérêt *politique* que pour les Suisses seulement. Ce sont eux qui peuvent regretter que le referendum bernois et zurichois ne soit pas resté en pleine vigueur à partir du XVIIe siècle; car il aurait pu sauver l'ancienne confédération de cette crise presque mortelle qu'elle a traversée de 1798 à 1815 (1). Le nouveau referendum en Suisse n'a pas l'ancien pour ancêtre direct, mais plutôt pour collatéral. Ce n'est que depuis quelque vingt ou trente ans que l'on s'est mis à rechercher sa généalogie. Jusqu'alors on méprisait le referendum comme un pauvre rejeton de deux pays de civilisation tardive, ou — ce qui était plus fâcheux encore aux yeux des politiques modérés — comme un enfant de la révolution française.

La vérité est que, depuis bien des siècles déjà, l'humanité s'efforce de trouver la meilleure forme de la vie en commun, pour laquelle le genre humain paraît être absolument destiné; elle cherche donc les conditions véritables de cet « état » d'existence sociale, c'est-à-dire les conditions véritables de l' « *État* » proprement dit, suivant le nom donné à l'organisation dans laquelle cette existence sociale se manifeste par excellence. Il est aussi très peu probable qu'on puisse trouver dans l'avenir quelque forme d'existence sociale autre que l'État, ou que dans l'avenir l'humanité se plaise à rêver une monarchie universelle embrassant tous les pays civilisés. Nous sommes de même, semble-t-il, très éloignés encore de l'idée d'une confédération européenne avec une diète régulière et un directoire permanent, telle que Bluntschli l'a développée dans ses *Petits Écrits*, sans parvenir à y gagner beaucoup d'adhérents dans son propre pays. Mais on méconnaîtrait l'esprit de notre siècle si on ne voyait pas qu'une sorte de confédération tacite est en voie de se former sous l'influence du nombre toujours croissant des conventions internationales, et sous l'influence surtout d'une simplification singulière dans les *formes d'État*, qui sont maintenant tout autres dans la réalité que ce qu'elles étaient dans la théorie depuis Aristote jusqu'à Montesquieu. Car ce n'est plus qu'en théorie seulement et dans l'histoire qu'on parle encore de la théocratie : il n'y a plus et il n'y aura probablement jamais

(1) Les personnes qui s'intéressent plus spécialement à cette période de transition trouveront tous les documents et explications nécessaires dans les *Oeffentliche Vorlesungen über die Helvetik* et le *Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, vol. I-IV, et aussi dans *Les constitutions fédérales*, déjà cité.

plus d'État moderne, auquel ce nom pourra convenir. Quant à la république, elle n'offre plus d'exemples de sa forme aristocratique, autrefois très répandue, et très peu de la forme absolument démocratique, que personne d'ailleurs ne songerait à introduire là où elle n'existe pas depuis des siècles (1). Quant à la monarchie, c'est la monarchie constitutionnelle qui semble seule destinée à survivre et, quant aux formes fédératives enfin, cette tendance à la simplification des types se manifeste par le fait que notre temps n'en connaît plus qu'un seul, l'État fédératif proprement dit, le *Bundesstaat*. Il y a, au fond même, très peu de différence, pour l'administration générale, la représentation et les droits individuels des citoyens et des étrangers, entre les deux grands types d'États, héritiers présomptifs de tous les autres, entre une monarchie comme la Belgique, les Pays-Bas, la Suède et la Norvège et une république comme la Suisse. C'est le referendum qui paraît être destiné à achever cette œuvre d'égalisation quasi naturelle et qui poursuit sa marche avec la force d'une loi de la nature. Il a déjà aboli en Suisse la forme représentative de la démocratie (2), qui avait été prépondérante après 1815, et presque effacé la différence entre les petits cantons, où la votation populaire se fait dans une *Landsgemeinde*, et les plus grands, où l'on vote dans plusieurs collèges. Et si, d'une manière ou d'autre, quelques gouvernements monarchiques s'avisaient de se servir de ce moyen d'en appeler à leurs peuples dans de grandes occasions, soit régulièrement, soit, comme c'était le cas dans l'ancienne Berne, facultativement et sans s'y obliger à l'avance, on pourrait dire, à notre grande satisfaction, que le XIXe siècle a donné à l'idée démocratique un développement irrésistible, dont le congrès de Vienne était loin de se douter.

Ainsi commencerait une ère nouvelle dans laquelle il s'agirait avant tout de l'*éducation* des masses, qu'on ne peut plus empêcher de prendre part au gouvernement des États.

Tous les autres avantages du referendum peuvent, nous le reconnaissons, être contestés et l'on ne peut dire encore comment cette institution réussirait dans une monarchie. Mais qu'elle soit un incomparable moyen

(1) En Suisse, les cantons d'Uri, des deux Unterwalden, des deux Appenzell et de Glaris, offrent, avec des modifications modernes, le type de la démocratie pure. Les cantons de Schwyz et Zug y ont renoncé depuis 1848. Voir *Politisches Jahrbuch*, vol. VI, p. 703.

(2) Le canton de Fribourg seul persiste encore dans le système représentatif, mais il est peu probable qu'il le conserve jusqu'à la fin du siècle.

d'instruction, voilà ce qui est indubitable et prouvé par l'expérience; personne ne s'imaginera, en effet, qu'on puisse remettre la décision de questions d'État d'une importance vitale dans les mains d'une masse ignorante et barbare.

Les effets du referendum introduit nouvellement dans tel ou tel pays feront voir, mieux que toutes les enquêtes ou rapports scolaires et statistiques, le degré de bon sens, de moralité et d'instruction générale du peuple. Et pour peu qu'un gouvernement quelconque tente même très discrètement l'expérience du referendum, il se sentira forcé de s'occuper avec beaucoup plus de sollicitude et en toute première ligne de l'éducation morale et intellectuelle de son peuple.

Or, à nos yeux, c'est là le principal but de l'État.

I

L'histoire du referendum en Suisse, qu'on doit avoir toujours présente à l'esprit quand on juge cette institution, peut se résumer en peu de mots [1]. Le referendum est originaire de deux pays alliés (*zugewandte Orte*) de l'ancienne confédération suisse, le Valais et les trois ligues de Rhétie, qui étaient des fédérations, le Valais de sept et les Grisons de soixante-trois petites républiques. Le *Landrath* du Valais, les *Bundestage* ou *Beitage* des trois ligues n'étaient point des assemblées représentatives dans le sens moderne, c'est-à-dire compétentes pour faire des lois, mais simplement consultatives et leurs décisions, pour acquérir force obligatoire, devaient être ratifiées par les petites républiques qui composaient l'État. Sur le droit de vote des citoyens de ces républiques, la majorité nécessaire et même sur les objets des votations il n'y avait pas de règles fixes et précises; si bien que dans les Grisons, où le referendum exista toujours, tandis qu'au Valais il disparut à plusieurs reprises dans la période moderne et n'existe maintenant que sous une forme très atténuée, cette matière n'avait jamais été réglée clairement jusqu'à la constitution actuelle de 1880. On considérait, par exemple, comme soustraites au referendum les questions de police générale et les questions financières; il va sans dire qu'on pouvait au besoin y faire rentrer bien des choses. C'est ainsi que, dans les Grisons, une loi forestière dont l'urgence s'imposait, mais qui était naturellement impopulaire, fut longtemps en

[1] Pour plus de renseignements, voir notre article dans l'*Archiv für öffentliches Recht* de Laband et Stoerk, vol. II, et *Les constitutions fédérales*, déjà cité.

vigueur sous le titre de : *Règlement de police générale forestière.* En revanche, il était très ordinaire de faire voter le peuple sur des affaires diplomatiques telles qu'alliances, traités internationaux, dont le referendum fédéral d'aujourd'hui ne voudrait pas s'emparer, et l'auteur de cet article se souvient même d'avoir vu la demande en grâce d'un criminel soumise au vote populaire et rejetée (1). Dans ces deux cantons de la Suisse moderne, l'ancien referendum a subi une transformation complète. Ce n'est plus une votation de petits États ou de communes comme telles, mais d'individus, qui sont comptés par tête et dont la majorité fait droit. Le Valais eut même une constitution purement représentative, comme république Rhodanique, de 1802 à 1810, puis une constitution monarchique, sans aucun vote populaire, comme département du Simplon de l'Empire français, de 1810 à 1813.

La Confédération suisse elle-même, qui était aussi une fédération de républiques, et même de monarchies ecclésiastiques et laïques dans quelques-uns de ses alliés, avait une constitution analogue, très difficile d'ailleurs à définir depuis la réformation, et rarement comprise dans ses détails par les auteurs étrangers. On trouve souvent dans leurs ouvrages d'énormes erreurs et malentendus (2).

La Diète légiférait souvent de son chef sur des questions de police générale, comme l'entretien des routes nécessaires, la défense d'établir de nouveaux péages, les ordonnances contre les vagabonds et gens sans aveu, et les maladies contagieuses. Mais, en général, les conclusions de la Diète étaient prises *ad referendum*, c'est-à-dire pour en référer aux Grands Conseils ou aux *Landsgemeinden* des divers États confédérés, et maintes fois elles y allèrent pour n'en jamais revenir. C'est de cette institution, dérivant de la nature fédérative de l'ancienne Suisse, que la votation du peuple sur des lois faites par nos assemblées parlementaires modernes a tiré son nom, sans nul rapport avec la chose elle-même.

Dans les anciens cantons de la Confédération, qui n'étaient pas purement démocratiques, comme Uri, Schwytz, Unterwalden, Glaris, Zug et Appenzell, on eut aussi une sorte de referendum, notamment à Berne, Zurich et Lucerne. A Berne, il avait pris la forme, assez intéressante pour les monarchies de notre temps qui voudraient se servir de cet instrument, d'une consultation facultative, dont le mode pouvait

(1) Voir notre article dans l'*Archiv*, p. 183.

(2) Voir, sur cette constitution compliquée : « *Les constitutions fédérales.* »

différer. Quelquefois, le Grand Conseil de Berne envoyait aux baillis de la campagne une espèce de questionnaire, en leur laissant le soin de se procurer comme ils l'entendraient la réponse, qui devait être l'expression de l'opinion publique dans le ressort de leur gouvernement. D'autres fois, on envoyait dans les campagnes des membres du Grand Conseil, qui prenaient directement leurs informations. Ou bien encore, on demandait aux campagnes d'envoyer à la capitale des députés, qu'on introduisait alors au Grand Conseil pour prendre part aux débats sur telle ou telle affaire avec voix consultative. Dans tous ces cas, on se proposait naturellement un double but : d'abord, d'entendre la voix du peuple, qui, bien qu'elle fût loin d'être toujours la voix de Dieu aux yeux du Conseil aristocratique, était pourtant instructive; ensuite, de diriger l'opinion publique, afin de ne pas se heurter à une opposition sourde dans les entreprises d'une certaine hardiesse.

La dernière manière de procéder à l'appel de députés des campagnes était la moins en faveur à Berne. Le chroniqueur Anshelm en donne la raison lorsqu'il raconte qu'on avait préféré, en 1509, envoyer des conseillers dans les campagnes : *Wol bedacht wäger ze sin ir Rät hinuszesenden, denn ir undertanen harinnze räten ze machen, so dann selten one nachtheil einer obrigkeit zesammenkommen, gewonlich allwegen ira abziehen, party und irrung anrichten, oder sterken* (1). Remarque très judicieuse, car on s'était aperçu, et il y en avait plusieurs exemples, que ces représentants, une fois consultés, n'observaient pas toujours strictement l'ordre du jour, mais, heureux d'avoir la parole, profitaient d'une si bonne occasion pour toucher à bien d'autres choses qui leur tenaient plus à cœur.

Quant au droit individuel de participer à ces votations ou à l'élection des députés, il ne fut jamais fixé par des règles précises. Lorsqu'on ordonnait des assemblées populaires dans les campagnes, l'édit du gouvernement déterminait le plus souvent quelles personnes pouvaient y assister; c'étaient ordinairement tous les hommes à partir de 14 ans révolus, quelquefois à partir de 16 à 18 ans, une fois (1503) dès 12 ans même. La participation n'était pas en général obligatoire; pourtant, les

(1) « Considérant sagement qu'il valait mieux envoyer des conseillers dans les campagnes plutôt que de faire de leurs sujets quasi des conseillers, ce qui rarement avait eu lieu sans préjudice pour la seigneurie, ces campagnards ayant coutume de diminuer les droits du gouvernement, d'égarer la discussion et de susciter ou fortifier des intrigues et malentendus. »

conseillers reçurent, dans les années 1527 et 1528, alors qu'il s'agissait de la réforme religieuse, l'instruction de faire leur possible pour que tout le monde se prononçât et qu'il n'y eût pas d'abstentions. Si l'on excepte le seul mandat définitif sur la réforme ecclésiastique de 1528, les habitants de la ville de Berne ne furent jamais consultés. Le Grand Conseil connaissait assez leur opinion et les regardait comme représentés suffisamment dans son sein. Un archiviste bernois, maintenant décédé, M. Moritz de Sturler, écrivit en 1869, quand se posa la question d'introduire le referendum dans le canton de Berne, une petite brochure malheureusement incomplète, que l'on trouve toujours citée dans les articles écrits sur ce sujet et qui mentionne quatre-vingt-huit de ces consultations populaires, remontant la plupart au XVIe siècle. Les plus curieuses sont celles relatives au mariage des prêtres, en 1527, et à la réforme ecclésiastique, en 1528. On peut lire les questions posées au peuple sur ces sujets dans un autre recueil inachevé du même auteur intitulé : *Urkunden der bernischen Kirchenreform*. Il y a des réponses très naïves et bien caractéristiques. Un autre fait très-important et très digne de remarque est l'opposition populaire contre la paix de Nyon de 1589, qui abandonnait au duc de Savoie la ville de Genève, alliée avec Berne par un traité de 1584. La paix, déjà ratifiée par le Grand Conseil de Berne, mais non encore jurée, fut suspendue et à la fin déclarée nulle et non avenue, ensuite des réponses très-décidées, et quelques-unes pleines d'ironie, de la campagne. On peut dire que probablement la ville de Genève ne serait pas suisse sans le referendum et qu'elle est redevable de son existence politique à cette institution alors en vigueur.

Il est aussi curieux de voir à cette occasion le Grand Conseil de Berne, dans sa correspondance avec le duc, déclarer que le referendum est une partie de la constitution bernoise obligatoire pour le gouvernement dans de semblables affaires, ce qu'il n'était pas en réalité. Mais il y a dans cette déclaration le sentiment instinctif que cette institution formait entre gouvernants et gouvernés un lien puissant et nécessaire dans une république véritable. Ce sentiment naturel fut sacrifié plus tard à l'esprit de corps d'une aristocratie plus étroite et composée de peu de familles, qui perdit l'habitude et le goût de se maintenir en contact avec la masse du peuple. C'est en 1610 que Berne fit pour la dernière fois usage du referendum, et il ne paraît pas que le peuple bernois ait beaucoup regretté cette institution. Du reste, cette partie de l'histoire n'est pas encore suffisamment connue et éclaircie. Les archives bernoises possè-

dent sur ce referendum deux documents manuscrits, qui semblent avoir le caractère de dispositions législatives; les actes qui s'y rapportent, même les protocoles du Conseil, manquent en partie, de sorte qu'on peut croire à un oubli postérieur volontaire. L'un de ces fragments est de 1513, en 17 articles, et l'autre de 1531, en 16 articles. Le dernier, accompagné d'un protocole un peu obscur (*Manuel du Conseil*, n° 231, page 294), consacre, dans son article 3, l'obligation formelle pour le Conseil de consulter le peuple dans des affaires importantes de politique étrangère. Il contient aussi l'obligation de déposer deux exemplaires de cette espèce de compromis entre la ville et la campagne à Thoune et à Berthoud (1).

En 1513 et en 1531, on avait pris ce moyen pour apaiser un mouvement révolutionnaire, et c'est aussi, dans un sens encore beaucoup plus spécial, l'histoire du referendum zurichois, sur lequel nous n'avons que deux documents explicatifs : le « Waldmann'sche Spruchbrief » de 1489, signé, peut-on dire, avec le sang de ce bourgmestre devenu trop omnipotent, et le « Kappelerbrief » de 1531. Seul, le dernier de ces documents contient une promesse formelle donnée par le Conseil zurichois à la campagne de ne pas faire de traités d'alliance, de ne pas déclarer la guerre, sans le consentement de la campagne, et il y eut ensuite un temps, assez court d'ailleurs, où le referendum zurichois fonctionna non sans honneur (2). Pourtant, on peut se demander si, à Zurich et à Lucerne, le referendum doit être considéré comme une institution régulière et constitutionnelle, ou plutôt comme un moyen de pacification dans des circonstances extraordinaires. Cette dernière interprétation fut celle des gouvernements intéressés, qui abolirent plus tard ces consultations et retirèrent les titres déposés à la campagne avec le consentement plus ou moins tacite ou volontaire des habitants. Mais on peut dire, sans exagération aucune, que ce referendum, sagement exercé et maintenu au moins dans la théorie constitutionnelle, aurait conservé les liens entre les gouvernements de ces villes et leurs sujets des campagnes et empêché par là ces derniers de considérer, en 1798, les Fran-

(1) Ils ne sont pas imprimés. Nous les imprimerions ici si cet article était destiné à la Suisse; mais ils sont si peu explicatifs et si fragmentaires en partie, qu'il faudrait ajouter pour l'étranger l'histoire des troubles qui y donnèrent lieu, la première fois après la bataille de Novarre, et la seconde fois après la malheureuse guerre dite de Kappel.

(2) Voir notre article dans l'*Archiv*, pour Zurich p. 201, pour Lucerne p. 202, et sur cette espèce de « referendum militaire », qui joue un rôle notable dans l'histoire des guerres suisses, p. 203.

çais comme leurs libérateurs d'un joug aristocratique devenu trop pesant. Peut-être même y avait-il dans ce referendum ancien un élément éducatif, qui manque nécessairement au nouveau, puisque, à Berne, on n'admit que peu à peu les diverses populations au maniement de cette arme à deux tranchants. Ainsi les bailliages argoviens ne reçurent le droit de voter qu'en 1475, soixante ans après leur incorporation dans l'État bernois, le bailliage d'Erlach en 1487, Aigle en 1528, le pays de Vaud en 1564, vingt-huit ans après la conquête. Il serait même, encore aujourd'hui, beaucoup moins difficile de se déclarer pour ou contre le referendum, s'il était possible de l'introduire progressivement et d'en faire lentement l'expérience.

Il faudrait bien mal connaître la véritable histoire suisse pour rattacher le referendum ou les autres droits populaires analogues d'aujourd'hui à ces souvenirs d'autrefois. La théorie actuelle signale sans doute cette analogie, mais le canton de Saint-Gall ne songeait point à s'inspirer du passé, lorsqu'après la révolution française de 1830, qui eut son contrecoup dans la plupart des cantons suisses, il imagina, le premier, de se donner un droit de veto, dont l'exercice devait être demandé par cinquante citoyens de chaque commune, mécontents des lois adoptées par le Grand Conseil. L'idée de ce droit ne fut nullement empruntée au referendum voisin du canton des Grisons, considéré par les hommes d'État saint-gallois de ce temps comme un pays arriéré et peu digne d'imitation, mais à la révolution française, qui avait déjà connu de semblables institutions [1].

De Saint-Gall, le veto passa à Bâle-campagne (1832), à Lucerne (1841), en Thurgovie (1849), à Schaffhouse (1852); maintenant, il se retrouve partout sous l'une des formes du referendum. Quant au referendum, c'est le canton de Vaud qui commença, en 1845, par un referendum facultatif avec initiative; il fut suivi, en 1848, par Schwyz et Zug qui abolirent leur *Landsgemeinde*, en 1852 par le Valais avec le referendum financier et l'Argovie avec l'initiative. En 1858, Neuchâtel introduisit, à la suite d'une mesure concernant un chemin de fer, le referendum simplement financier. Toutes ces innovations furent plus ou moins occasionnelles. L'année 1863 inaugurait à Bâle-campagne le règne bientôt

[1] Voir la *Constitution du 24 juin 1793* et un article dans le *Politisches Jahrbuch*, vol. III, « Vor hundert Jahren ». Voir aussi notre article de l'*Archiv*, p. 208, et Curti, *Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung*, qui traite spécialement cette histoire saint-galloise.

prépondérant du referendum obligatoire; et dès lors, une chose qui avait été longtemps une curiosité historique, conservée dans un pays montagnard alors encore très isolé du monde, commença de fixer l'attention non pas des hommes occupant une situation politique, mais plutôt d'un groupe d'esprits un peu plus idéalistes et amis de l'histoire, lesquels crurent y trouver le moyen de briser le joug d'une espèce de nouvelle aristocratie gouvernante et très autoritaire. C'est surtout depuis 1866, après une revision partielle à peu près avortée de la constitution fédérale, que s'accentua la lutte en faveur de ces droits populaires, et l'on vit alors un homme d'État zurichois, de vrai mérite et d'unegrande popularité, s'opposer à ce courant d'idées. L'auteur de cet article osait le combattre en 1868 dans une petite brochure aujourd'hui oubliée et introuvable (1), et dire, à la fin de son plaidoyer, que cette pierre rejetée par les architectes du bâtiment fédéral en deviendrait, à une époque non lointaine, la plus solide assise. Mais il était loin de croire que, dès l'année suivante, cette évolution serait implicitement décidée, par l'introduction du referendum obligatoire dans les cantons de Zurich, Berne, Thurgovie et Soleure, suivis par l'Argovie en 1870. Depuis lors, tous les cantons suisses, à l'exception de Fribourg, ont adopté le referendum avec plus ou moins d'étendue, sous l'une ou l'autre de ses formes. Mais beaucoup d'entre eux ont changé à diverses reprises de système, de sorte qu'on ne peut pas se fier absolument, là-dessus, à toutes les indications qui ne sont pas de date récente (2).

Pour le moment, il y a dans les cantons, à ce point de vue, trois systèmes : le *referendum obligatoire* à Zurich, Berne, Lucerne, Soleure, Bâle-campagne, Grisons, Argovie, Thurgovie; le *referendum facultatif*, c'est-à-dire sur la demande préalable d'un certain nombre d'électeurs, à Lucerne, Zug, Bâle-ville, Schaffhouse, Saint-Gall, Tessin, Vaud, Neuchâtel et Genève; le *referendum partiel*, relatif seulement à quelques affaires déterminées par la loi, en Valais. D'autres cantons ont aussi de semblables institutions, surtout en matière de finances, comme en Valais, mais à côté du referendum facultatif. Le budget ordinaire

(1) *Theoretiker und Idealisten der Democratie*, 1868.

(2) Il en est ainsi de celles que donnent les ouvrages de Châtelard, d'Orelli, de Dubs et de beaucoup d'autres auteurs étrangers qui y ont puisé. Une liste récente des institutions démocratiques dans ces cantons se trouve dans le *Politisches Jahrbuch*, vol. VI, 1891, p. 703. Elle est précédée d'une table, alors exacte, des constitutions cantonales; mais depuis ce temps, cinq cantons les ont changées et on ne sera jamais au fait sans consulter le *Politisches Jahrbuch* de chaque année.

n'est jamais et dans aucun canton soumis au referendum. Berne seul eut autrefois un budget général pour quatre ans soumis au vote du peuple, mais il est aboli.

La démocratie pure et directe par *Landsgemeinde* existe encore à Uri, dans les deux Unterwalden, les deux Appenzell et à Glaris. A Appenzell-Rhodes extérieures, on ne fait que voter sur les propositions, sans aucune discussion.

Les lois sont encore votées par le *Grand Conseil*, sans aucune possibilité d'appel au peuple, dans le canton de Fribourg. Le gouvernement procède maintenant à une revision constitutionnelle, et s'il refusait absolument le droit de votation au peuple, il se pourrait que l'on introduisît, dans la constitution fédérale, une disposition n'accordant la garantie fédérale qu'aux constitutions cantonales à système démocratique, c'est-à-dire avec referendum ou *Landsgemeinde*.

Il est évident que dans les cantons où le referendum obligatoire ne prévaut pas encore, il finira par l'emporter sur le facultatif; que le referendum partiel et le système représentatif marchent à leur suppression; que la *Landsgemeinde* enfin subsistera où elle existe.

Pour être complet, nous dirons encore ici que l'*initiative populaire*, pour la revision constitutionnelle, existe dans tous les cantons; pour la législation ordinaire, elle existe dans ceux de Zurich, Uri, Obwalden, Nidwalden, Glaris, Zug, Soleure, Bâle-ville, Bâle-campagne, Schaffhouse, les deux Appenzell, Saint-Gall, Grisons, Argovie, Thurgovie, Vaud, Neuchâtel et Genève. La *représentation dite proportionnelle* existe en Tessin et à Neuchâtel, dans ce dernier canton provisoirement, à titre d'essai pour trois ans. Elle est prévue et peut être introduite sans changement de constitution à Lucerne, Saint-Gall et Soleure.

Les *gouvernements cantonaux* sont *élus par le peuple* dans les cantons de Zurich, Uri, dans les deux Unterwalden, à Glaris, Zug, Soleure, les deux Bâle, Schaffhouse, les deux Appenzell, Saint-Gall, Thurgovie, Genève.

Les *membres du Conseil des États*, celle des deux chambres de l'assemblée fédérale où siègent les représentants des cantons, sont *élus par le peuple* dans les cantons de Zurich, Uri, dans les deux Unterwalden, à Glaris, Zug, Soleure, Bâle-ville, Bâle-campagne, Schaffhouse, Appenzell-Rhodes extérieures, Grisons et Thurgovie.

Il est bien probable que, dans les cantons, le système de la démocratie pure, organisée au moyen du referendum obligatoire, de l'initiative

législative, de l'élection de toutes les autorités par le vote du peuple, triomphera de tous les obstacles. Mais ce n'est pas dans les cantons que se décident les grandes questions politiques de la Suisse et, pour l'étranger surtout, il y a peu d'intérêt à savoir ce qui se peut faire dans des cantons, dont le plus souvent la population ne dépasse pas celle d'une ville de moyenne importance, et qui sont subordonnés encore à un État supérieur, la Confédération, armée de tous les moyens nécessaires pour empêcher des excès ou des désordres. La question du referendum et de l'initiative ne peut guère intéresser nos lecteurs qu'au point de vue du fonctionnement de ces institutions dans un véritable État souverain de l'Europe moderne. Nous allons donc parler à présent de l'institution du referendum dans la constitution fédérale.

II

L'idée d'introduire le referendum dans le droit public *fédéral* ne date guère que de 1864, époque vers laquelle la constitution de 1848 commença à perdre de son prestige; au contraire, l'initiative populaire, en matière de revision constitutionnelle (à l'exclusion de la législation ordinaire, droit qui ne fait pas encore partie de la constitution actuelle), était déjà consacrée par la constitution de 1848.

Le peuple suisse, remarquons-le, n'avait pas même voté ses constitutions de 1798, 1803 et 1815 (1) et on peut dire qu'à l'exception des petits cantons tout démocratiques où, du reste, se faisait sentir aussi l'influence de familles prépondérantes, la Suisse était gouvernée par une aristocratie, plus naturelle il est vrai, plus nombreuse et surtout plus ouverte, qu'avant 1789.

On ne dirait pas toute la vérité, si l'on prétendait que le referendum fut présenté et finalement adopté en vue d'y trouver un meilleur instrument de législation : en toute première ligne, on y voyait un développement de l'idée démocratique. On supposait seulement, dans ce temps de lutte, que le referendum ne donnerait pas de résultats inférieurs à ceux du régime représentatif et on était bien aise d'invoquer, à cet égard, l'exemple du traité commercial avec la France qui avait garanti aux juifs français la liberté d'établissement dans tous les cantons, tandis que les juifs suisses ne l'avaient pas. Mais j'ose dire que le

(1) Voir *Les Constitutions fédérales*, chap. IX et suivants. La seule constitution soumise au vote populaire avant 1848 est la constitution mort-née de 1802.

referendum aurait été introduit, quand même les « barons fédéraux », comme on se plaisait à nommer les vieux parlementaires, à la fois usés et autoritaires, eussent incarné la sagesse législative, ce qui n'était pas le cas.

Dès qu'à la fin de l'année 1870, l'assemblée fédérale eut décidé spontanément, sans en attendre la demande par 50,000 citoyens, d'entreprendre la revision totale de la constitution de 1848, la question de savoir si l'on adopterait, pour la législation, le système représentatif ou le système démocratique, était tranchée en principe et les efforts des partisans d'un progrès plus modéré ne devaient plus tendre qu'à exclure le referendum obligatoire et l'initiative populaire en matière de législation.

La lutte fut chaude et dura quatre années. Un premier projet de constitution proposant, dans les articles 85 et 89, le referendum facultatif et l'initiative pour les lois, fut rejeté par la plupart des cantons et une faible majorité du peuple, le 12 mai 1872 (1). Mais les modérés finirent par l'emporter et c'est donc le referendum facultatif, sans initiative législative, qui fut introduit dans la constitution du 29 mai 1874, encore en vigueur aujourd'hui.

Voici la teneur des articles 89 et 90 de la Constitution de 1874 :

Art. 89. — *Les lois fédérales, les décrets et arrêtés fédéraux ne peuvent être rendus qu'avec l'accord des deux Conseils.*

Les lois fédérales sont soumises à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par 30,000 citoyens actifs ou par huit cantons.

Il en est de même des arrêtés fédéraux qui sont d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence.

Art. 90. — *La législation fédérale déterminera les formes et les délais à observer pour les votations populaires.*

Pour notre part, nous ne regrettons pas cette solution, bien que nous considérions le referendum obligatoire comme le système de l'avenir, aussi bien dans la Confédération que dans les cantons.

Le referendum facultatif, qui doit être demandé par un groupe de citoyens ou de cantons contre une loi dont l'entrée en vigueur est seulement suspendue, constitue toujours un acte d'hostilité à l'égard de

(1) La majorité des suffrages populaires fut de 5,253 voix ; celle des cantons, de 13 contre 9.

l'autorité parlementaire, hostilité dont le fond est une méfiance souvent exagérée. Le rejet d'une loi par le peuple est un blâme, et une loi acceptée malgré l'opposition d'une forte minorité se trouve affaiblie dans la considération populaire : elle a subi une *capitis diminutio*. Si cela arrivait souvent, on verrait la véritable direction des affaires publiques se déplacer et passer des autorités établies à certaines coalitions populaires, organisées pour réunir le nombre de voix nécessaire et pour diriger ce genre de campagnes politiques.

Il est même bien clair que les signatures pour le referendum facultatif ne s'obtiennent pas toujours sans l'aide d'agents payés pour leur peine, et je me souviens très bien de la réponse d'un brave paysan auquel j'avais demandé pour quelles raisons tous les hommes de son village avaient signé une demande de referendum. Il me répondit qu'un natif de sa vallée était venu de la capitale du canton pour recueillir des signatures : « Il nous a dit qu'il recevait dix centimes par signature, ce qui lui ferait du bien, tandis qu'il devait nous être égal que la loi passât ou non. Et ainsi nous avons signé. »

Il va sans dire que cela ne se verrait pas au sujet d'une loi dont le peuple comprendrait bien la portée, mais l'histoire du referendum facultatif montre que ce ne sont pas toujours les lois les plus mauvaises qui sont attaquées.

D'autre part, on peut dire que le referendum facultatif, moins fréquent que l'obligatoire, est une sorte d'apprentissage du pouvoir législatif et cela n'est pas à dédaigner. Depuis qu'il a été établi dans la Confédération, en 1874 jusqu'à la fin 1891, c'est-à-dire dans l'espace dedix-sept ans, sur environ cent cinquante lois et décrets adoptés par les Chambres et susceptibles d'être soumis à la votation populaire, dix-neuf seulement ont été attaqués, dont douze avec succès. Et encore parmi ces douze lois et décrets, trois ont été présentés de nouveau avec quelques modifications et adoptés, deux autres refus sont restés inefficaces, puisque les effets des décrets rejetés ont été atteints par la voie de décisions administratives, et il est probable qu'on présentera de nouveau et avec succès deux ou trois autres projets malheureux. Je présume même que de toutes les lois et décrets rejetés, une seule loi, celle sur les pensions de retraite et peut-être encore l'arrêté instituant un secrétaire fédéral de l'instruction publique, se sont heurtés à une aversion véritable et non passagère, dirigée contre le fond plutôt que contre la forme.

C'est par conséquent avec une modération remarquable qu'on s'est

servi de cette institution du referendum qui menaçait d'empêcher toute législation et on ne peut pas douter que le peuple suisse ne soit maintenant plus accoutumé à ce rôle qu'il ne l'était au commencement, en 1874. Le referendum facultatif est aussi préférable en ce qu'on peut lui soumettre en théorie tous les décrets d'une portée générale, tandis que l'objet du referendum obligatoire est toujours bien difficile à définir et peut subir des interprétations fausses et contradictoires.

On peut dire que le referendum obligatoire est le mode régulier et définitif de la législation démocratique. Seulement il faut trouver, dès qu'il s'agit d'un État véritablement souverain, une formule qui affranchisse de la votation populaire non seulement les arrêtés de moindre importance, mais aussi les affaires diplomatiques, traités internationaux, etc., et les décisions sur la guerre et la paix. C'est là ce qui empêche l'extension à un autre domaine des formules déjà en vigueur dans les lois et constitutions cantonales. Et en même temps on peut bien considérer le referendum facultatif comme une forme transitoire recommandable, permettant aux populations qui n'ont pas encore l'habitude du *self government* de s'initier à cet art des plus difficiles.

Quant aux autres formes du referendum dont il aurait pu être question, telles que le veto, le referendum purement financier, le referendum remis au bon plaisir des Chambres législatives ou le referendum *ante legem*, on peut affirmer qu'aucune de ces formes possibles n'aurait plus maintenant de chance d'être adoptée en Suisse. Le veto est heureusement remplacé par le referendum facultatif qui exige, en premier lieu, une déclaration de principe soutenue par un assez grand nombre de suffrages et qui met ensuite en mouvement la population entière, et non pas seulement les opposants. Le referendum restreint aux engagements financiers, qui dépassent une certaine somme, a l'inconvénient de paraître n'attribuer de véritable importance qu'aux questions d'argent ou de ne sembler admettre que le peuple ait, en ce qui les concerne, une compétence particulière, ce qui n'est certes pas le cas. Quant à faire dépendre la votation populaire d'une décision du Parlement, ce serait le meilleur moyen pour les Parlements de décliner dans certains cas toute responsabilité et de refuser la votation dans d'autres cas, où un échec serait à craindre. Le referendum *ante legem*, s'appliquant au principe seul et tendant à proclamer si l'on veut une certaine loi ou non, est plutôt une forme de l'initiative et serait dans notre État fédératif, à supposer qu'on le donne seulement au peuple, sans le consen-

tement des cantons, comme le referendum actuel, la mort de ces derniers.

Pour les monarchies constitutionnelles, le referendum n'y serait, à notre avis, applicable sans danger qu'en vertu d'une résolution absolument volontaire du monarque et dans le cas où les deux Chambres ne pourraient s'entendre sur une loi ou un décret important; peut-être encore serait-il applicable dans le cas où le monarque, au lieu de refuser immédiatement sa sanction à une loi passée par ces deux Chambres, préférerait entendre la voix du peuple. Mais, si l'on veut ne pas méconnaître l'esprit de notre siècle, il faut bien ajouter qu'une application très fréquente d'un tel régime diminuerait singulièrement la longueur du chemin qui mènera peut-être les peuples européens de la monarchie à la république et donnerait aux rois le rôle, fort beau du reste, attribué par l'apôtre Paul à Moïse, qu'il appelle un *conducteur vers la liberté*.

L'application du referendum en Suisse fut réglée par une loi du 17 juin 1874, qui est aussi vite lue qu'expliquée. Nous en reproduisons donc ci-après le texte complet :

Loi fédérale concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux du 17 juin 1874 (1).

Article premier. — Les lois fédérales sont soumises à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par 30,000 citoyens ou 8 Cantons. Il en est de même des arrêtés fédéraux qui sont d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence. (Art. 89 de la Constitution fédérale.)

Art. 2. — La décision constatant qu'un arrêté fédéral n'a pas de portée générale ou revêt un caractère d'urgence est du ressort de l'Assemblée fédérale, et elle doit être chaque fois formellement annexée à l'arrêté lui-même.

Dans ce cas, le Conseil fédéral ordonne l'exécution de ce dernier et son insertion au *Recueil officiel des lois* de la Confédération.

Art. 3. — Toutes les lois fédérales, ainsi que tous les arrêtés fédéraux qui ne tombent pas sous le coup de l'une ou de l'autre des deux exceptions prévues à l'article 2, seront publiées aussitôt après leur promulgation et communiquées aux gouvernements cantonaux en un nombre suffisant d'exemplaires.

Art. 4. — La demande qu'une loi ou un arrêté fédéral soit soumis à la votation populaire, qu'elle provienne des citoyens ou des Cantons, doit être formulée dans les quatre-vingt-dix jours dès celui de la publication de ladite loi ou dudit arrêté dans la *Feuille fédérale*.

Art. 5. — La demande est adressée par écrit au Conseil fédéral.

Le citoyen qui fait ou appuie la demande doit la signer personnellement. Celui

(1) Voir *Feuille fédérale de* 1874, t. I, p. 1131.

qui, sous une demande de ce genre, écrit une autre signature que la sienne est passible des dispositions des lois pénales.

Le droit de vote des signataires doit être attesté par l'autorité communale du lieu où ils exercent leurs droits politiques.

Il ne peut être perçu aucun émolument pour cette attestation.

Art. 6. — La demande d'une votation populaire provenant des Cantons doit être formulée par le Grand Conseil, Conseil cantonal ou Landrath. Le droit dévolu par la Constitution cantonale au peuple, relativement aux modifications qu'il peut apporter à des décisions de cette nature, demeure réservé.

Art. 7. — Lorsque, dans les quatre-vingt-dix jours dès la publication d'une loi ou d'un arrêté fédéral dans la *Feuille fédérale*, aucune demande de votation populaire n'a été formulée ou si, ayant été formulée, le dépouillement et l'examen officiels des pétitions démontrent qu'elle n'est pas signée par 30,000 citoyens ou 8 Cantons, le Conseil fédéral arrête l'entrée en vigueur de ladite loi ou dudit arrêté et ordonne son exécution et son insertion au *Recueil officiel des lois* de la Confédération.

Le nombre des signatures à l'appui d'une demande de votation populaire est publié dans la *Feuille fédérale* par Cantons et communes. Il en est de même des demandes présentées par les Cantons suivant l'article 6. En outre, le Conseil fédéral présentera à l'assemblée fédérale, dans sa prochaine session, son rapport avec les pièces à l'appui.

Art. 8. — Si le dépouillement et l'examen des pétitions prouvent que la demande est appuyée du nombre nécessaire de citoyens suisses ayant le droit de voter, ou de Cantons, le Conseil fédéral organise la votation populaire. Il en informe les gouvernements cantonaux et ordonne les mesures nécessaires pour la publication prompte et générale de la loi ou de l'arrêté fédéral en question.

Art. 9. — La votation du peuple suisse a lieu le même jour dans toute l'étendue de la Confédération. Le jour est fixé par le Conseil fédéral.

Toutefois, la votation ne peut avoir lieu que quatre semaines au moins après la publication suffisante de la loi ou de l'arrêté en question.

Art. 10. — A droit de voter tout Suisse âgé de vingt ans révolus et qui n'est du reste point exclu du droit de citoyen actif par la législation du Canton dans lequel il a son domicile.

Art. 11. — Chaque Canton organise la votation sur son territoire d'après les prescriptions de la législation fédérale sur les votations fédérales.

Art. 12. — Dans chaque commune ou cercle, il sera dressé un procès-verbal indiquant exactement le nombre des électeurs et celui des votants qui ont accepté ou rejeté la loi ou l'arrêté fédéral soumis à la votation du peuple.

Art. 13. — Les gouvernements cantonaux transmettent au Conseil fédéral, dans le délai de dix jours, les procès-verbaux de la votation et tiennent les bulletins de vote à sa disposition.

Le Conseil fédéral vérifiera d'après ces procès-verbaux le résultat de la votation.

Art. 14. — La loi ou l'arrêté doit être considéré comme adopté lorsqu'il a été accepté par la majorité des citoyens suisses qui ont pris part au vote.

Dans ce cas, le Conseil fédéral en ordonne l'exécution et l'insertion dans le *Recueil officiel des lois* de la Confédération.

Art. 15. — S'il est constaté que la majorité des votants a rejeté la loi ou l'arrêté qui leur a été soumis, cette loi ou cet arrêté sera considéré comme nul et non avenu et ne recevra aucune exécution.

Art. 16. — Dans les deux cas, les résultats de la votation sont publiés par le Conseil fédéral, qui fait rapport à leur sujet à l'Assemblée fédérale dans sa première session.

Une circulaire explicative du Conseil fédéral du 12 février 1876 fut plus tard remplacée par le règlement du 2 mai 1879; et une circulaire du 13 septembre 1889, apporte encore quelques éclaircissements dus à la pratique. Nous reproduisons ci-après ces deux documents que nous croyons utiles à l'intelligence complète de notre sujet :

Règlement du 2 mai 1879 concernant les demandes de votation populaire sur les lois et arrêtés fédéraux et la revision de la Constitution fédérale.

Article premier. — Le citoyen qui fait ou appuie la demande doit la signer personnellement (art. 5, alinéa 2, de la loi).

Les décisions de communes ou d'autres assemblées n'ont d'autre valeur que celle de demandes des citoyens, pris isolément, qui ont signé personnellement.

Il est interdit de signer pour un tiers, même en ajoutant à la signature les mots : « par ordre » ou « avec assentiment ».

Art. 2. — Le droit de vote des signataires doit être attesté par l'autorité communale du lieu où ils exercent leurs droits politiques (art. 5, alinéa 3, de la loi).

Cette attestation doit figurer au pied de chaque liste, à peu près sous la forme suivante :

> « Le soussigné, président (ou autre titre) de la commune d . . . . . , atteste le droit de vote des. . . . . (nombre) signataires de la présente liste et déclare qu'ils exercent leurs droits politiques dans cette commune. »
>
> (Date et signature.)

Art. 3. — Les listes signées doivent être adressées au Conseil fédéral, qui fait examiner si elles répondent aux exigences de la loi.

Si, lors de cet examen, on constate que l'attestation requise par l'article précédent (art. 5, alinéa 3, de la loi) manque complètement au bas d'une liste, toutes les signatures que celle-ci renferme sont considérées comme nulles; il en est de même lorsque la déclaration ne constate pas le droit de vote ou le lieu dans lequel il s'exerce.

Si l'attestation est inexacte au sujet du droit de vote ou du domicile d'un ou de

plusieurs citoyens signataires de la liste, les signatures dont il est question sont biffées comme nulles.

Si, dans une liste, il se trouve des signatures qui soient évidemment écrites de la même main, ces signatures sont également déduites comme nulles, à l'exception d'une seule.

Art. 4. — Une fois que l'examen et la vérification des signatures parvenues dans le délai légal sont terminés, le Conseil fédéral donnera connaissance des irrégularités frappantes aux autorités cantonales, qui appliqueront, à ceux qui seront reconnus coupables, les dispositions des lois pénales.

Art. 5. — Toutes les dispositions ayant trait aux signatures pour une votation populaire sur les lois et arrêtés fédéraux sont aussi applicables aux signatures pour demander la revision de la Constitution fédérale, à l'exception du chiffre plus élevé de signatures nécessaires, tel qu'il est fixé par la Constitution.

Art. 6. — Le règlement ci-dessus, en conformité duquel le Département de l'Intérieur devra procéder pour vérifier et récapituler les signatures demandant la votation populaire sur une loi ou un arrêté fédéral ou la revision de la Constitution fédérale, entre immédiatement en vigueur.

Circulaire du Conseil fédéral suisse, du 13 septembre 1889, à tous les États confédérés concernant la forme des demandes de referendum.

Fidèles et chers confédérés,

En vérifiant les demandes de referendum qui nous ont été transmises au sujet de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, nous avons dû nous convaincre que le contenu de notre règlement du 2 mai 1879, concernant les demandes de votation populaire sur les lois et arrêtés fédéraux et de revision de la Constitution cantonale, (*Rec. off.*, nouv. série, IV, 79), n'est pas encore suffisamment connu du peuple et spécialement des fonctionnaires communaux qui, en vertu de leur charge, sont appelés à attester, conformément aux prescriptions de l'article 5 de la loi fédérale du 17 juin 1874 concernant les votations populaires (ib. I, 97), le droit de vote des citoyens réclamant le referendum.

Ce règlement qui, par sa nature même, n'est pas autre chose qu'un règlement d'exécution de cette dernière loi fédérale, renferme, dans son article 2, la formule de cette attestation qui prévoit tous les cas sur lesquels celle-ci doit porter.

Parmi les demandes de referendum qui nous sont parvenues, il n'y en a qu'un très petit nombre qui soient revêtues d'une attestation communale satisfaisant aux prescriptions du règlement en question et, si nous avions voulu procéder à une vérification sévère, dans le sens des dispositions de cette ordonnance, nous aurions pu annuler la plus grande partie des signatures comme non valables et déclarer que le délai de referendum pour la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite s'était écoulé sans avoir été utilisé.

Afin d'éviter, pour l'avenir, des irrégularités de ce genre, nous vous prions

de bien vouloir rappeler au souvenir des autorités communales de votre canton le contenu de notre règlement du 2 mai 1879, en les invitant à en observer exactement les dispositions dans les cas qui se présenteront ultérieurement.

Nous saisissons cette occasion, fidèles et chers Confédérés, pour vous recommander avec nous à la protection divine.

Quelques questions importantes furent décidées seulement par la pratique. Nous allons les passer en revue :

A l'occasion de la subvention accordée aux chemins de fer transalpins (lors du percement du Saint-Gothard) en août 1878, la majorité du Conseil fédéral et des commissions était d'avis que les décisions de cette espèce ne devaient pas être considérées comme étant d'une portée générale et que le referendum financier n'existait pas dans la Constitution. Après un long débat, qui se répéta plus tard dans une question de subvention à quelques villes zuricoises et argoviennes, endettées par un chemin de fer manqué dit « National », la notion juste prévalut, à savoir que les seules décisions soustraites au referendum, parce qu'elles ne se rapportent pas à un objet d'une portée générale, sont les décisions purement administratives ou du contentieux administratif, qui, d'après l'article 113 de la Constitution fédérale, appartiennent en dernier ressort à l'Assemblée fédérale. De sorte que, sans doute aussi, des subventions financières sont soumises au referendum, excepté toujours les budgets ordinaires. Mais cette dernière exception est précisément un point faible du système, parce que souvent des affaires de grande conséquence — nous nous bornerons à citer comme exemple tout le système de fortifications du Saint-Gothard — qu'on hésite à faire voter par une loi, passent par la voie toujours ouverte d'un poste de budget, lequel, une première fois adopté, se répète tous les ans au fur et à mesure des besoins.

On peut du reste toujours éviter le referendum par la clause d'urgence dont on se servit plusieurs fois, par exemple, à l'occasion de la subvention précitée à certaines villes, de l'achat de la place d'armes de Frauenfeld, de la décision sur le siège du Musée national, qui avait donné lieu à de grandes jalousies. Dans ces cas, la clause d'urgence doit être ajoutée à la publication de la loi [1]. Il s'est formé, à cause de cela et à la faveur d'une expression un peu ambiguë de la loi de 1874, un usage

[1] Dans la session de juin 1892, les Chambres fédérales refusèrent le referendum au décret sur les fortifications de Saint-Maurice, en disant que ce décret n'était pas d'une portée générale. Il aurait été beaucoup mieux de dire qu'il était urgent.

tout à fait erroné et contraire au sens de l'institution, celui d'ajouter expressément « la clause de referendum » à toutes les lois ou arrêtés qui y sont soumis.

Une autre très grave question, débattue déjà trois fois dans l'Assemblée fédérale (1), est celle de savoir si le referendum doit être accompagné d'un rapport explicatif de la part, soit du Conseil fédéral, soit de l'Assemblée fédérale. On s'est toujours opposé avec succès à une proclamation de cette nature en disant, avec quelque raison apparente, que cela appartient au referendum obligatoire où l'on est sûr qu'une votation populaire aura lieu, tandis qu'avec le referendum facultatif, il serait impossible de décider à quelle époque le Conseil fédéral devrait parler au peuple, soit dès le vote de la loi, lorsqu'on ne sait pas encore si quelqu'un songe au referendum, soit au moment même de la votation populaire, ce qui ferait perdre au message du Conseil fédéral son caractère impartial et le transformerait en une défense de la loi attaquée. Mais la raison véritable de l'opposition, raison qu'on ne s'avoue pas, se rattache probablement à un certain esprit de particularisme cantonal.

D'autres questions de moindre importance se sont présentées. On s'est demandé si l'Assemblée fédérale pourrait elle-même décider en quelque sorte le referendum, c'est-à-dire décréter qu'une certaine loi sera soumise à l'approbation du peuple ? La réponse, donnée dans la discussion sur les subventions aux chemins de fer alpins, a été avec raison que ce droit n'existe pas. On s'est également posé la question de savoir s'il est permis de recourir au referendum contre la simple abrogation d'une loi ? La réponse a été affirmative à l'occasion de l'abrogation d'une loi contre les allumettes au phosphore jaune en 1882.

Une très singulière proposition fut soutenue par deux représentants du parti ultramontain dans la session de décembre 1882, après une campagne très agitée et couronnée de succès contre « le secrétaire fédéral de l'instruction publique », ou « bailli fédéral des écoles », comme on l'appelait: ils demandaient que les signatures du referendum fussent tenues secrètes après leur dépôt à la Chancellerie fédérale. On voulait éviter une certaine intimidation; mais on répondit avec raison que dans des affaires publiques la publicité était la règle, et qu'on n'en pouvait sortir que dans le cas où un texte formel de loi fait exception à cette règle.

(1) En 1875, 1885 et, la dernière fois, dans le Conseil national, en janvier 1892.

A l'occasion de l'introduction du referendum, un homme politique, mort depuis, proposa qu'au lieu de permettre une demande de referendum, on ouvrît, pendant quelques jours, des urnes où chaque citoyen pourrait mettre un « non ». La loi serait rejetée dans le cas où les « non » attendraient un chiffre supérieur à la moitié des citoyens capables de vote. Cela ferait sans doute une différence importante, vu que la votation dans la plupart des cantons n'est pas obligatoire et qu'il n'existe pas encore de loi fédérale sur cette matière; mais on objecta avec raison qu'on ne doit pas spéculer sur l'indolence et qu'une loi est mieux fondée, dans des cas un peu douteux, si elle est soutenue par des gens qui l'ont votée avec conviction et ne se sont pas bornés à la laisser passer.

Dans la presse, on proposa d'exiger la signature avec le nom au lieu des croix ou signes quelconques, c'est-à-dire l'exclusion des illettrés, tandis que la loi actuelle ne les exclut pas, mais demande seulement l'attestation officielle de la signature telle quelle des citoyens. Pratiquement, la question a peu d'importance en Suisse.

D'autres personnes demandèrent que les propositions votées par une minorité d'au moins un tiers de l'Assemblée fédérale fussent soumises au peuple en même temps qu'il se prononcerait sur la loi votée par la majorité. Il y a même des gens qui voulurent fonder une « Union suisse de referendum », c'est-à-dire une véritable entreprise de referendum, avec une organisation permanente capable de livrer toujours les 30,000 signatures nécessaires afin de soumettre toute loi fédérale au referendum.

Les frais du referendum ne sont pas tout à fait sans importance et se composent principalement des frais d'impression des lois attaquées, dont on fait une édition de plus de six cent mille exemplaires en différentes langues, pour les distribuer gratis aux citoyens actifs. Ces frais dépendent naturellement beaucoup de la longueur des lois mises en question. Par exemple, le referendum contre la loi sur la poursuite et la faillite coûta 47,606 fr. 50 c.; celui contre la première loi (rejetée) sur les billets de banque, 14,425 fr. 95 c.; celui contre la première loi (rejetée) sur l'impôt militaire, 14,485 fr. 20 c.; celui contre les trois lois sur lesquelles on vota le 21 octobre 1877, 20,843 fr. 65. c.

(*Suite et fin au prochain numéro.*)

LES TRAITÉS D'ARBITRAGE PERMANENT [1]

PAR

M. MICHEL REVON,

docteur en droit, lauréat de l'Institut de France.

La communauté internationale a besoin d'une loi, comme toute société. Quand deux personnes se battent, il ne suffit pas qu'un ou plusieurs tiers tentent doucement de s'interposer; pour que l'ordre soit maintenu, de véritables juridictions sont nécessaires. Pareillement, dans le domaine international, lorsque deux de ces personnes géantes qu'on appelle nations sont en conflit, la médiation amiable des puissances neutres ne peut suffire; il faut qu'un jugement régulier soit rendu, et pour des motifs de droit, non d'amitié ou de courtoisie. Mais comment introduire cette idée juridique dans le domaine du droit positif? Par quel moyen l'insérer dans les traités, source essentielle du droit des gens? Par la clause compromissoire, ou, d'une manière plus précise, par la clause d'arbitrage permanent, c'est-à-dire par la forme la plus juridique et la plus sûre que le principe d'arbitrage puisse recevoir.

Les traités d'arbitrage permanent sont en effet, à l'heure présente, le premier et le plus important progrès qu'il soit donné aux pacificateurs d'accomplir. Par leur caractère pratique, sérieux, peu compliqué, ils sont d'une réalisation facile; en même temps, par leur caractère profondément juridique, ils peuvent donner à l'idée du droit une force immense et un élan prodigieux. Nous ne croyons pas exagérer en disant que là est l'avenir. C'est par ce moyen que la justice fera son entrée dans le domaine des peuples. C'est par cette arme solide et nouvelle que le droit vaincra. Nous l'appelons nouvelle; non qu'elle ait été récemment imaginée; mais elle n'a guère été connue de l'opinion qu'au cours de ces dernières années. On s'est aperçu, en effet, que les rêves d'or du sentiment humanitaire doivent maintenant céder la place aux conceptions

[1] Cette étude est tirée d'un mémoire sur l'*Arbitrage international, son passé, son présent, son avenir*, pour lequel l'Académie des sciences morales et politiques de France vient d'accorder à l'auteur le prix Bordin. M. Revon a bien voulu nous autoriser à donner à nos lecteurs la primeur d'un des plus intéressants fragments de son travail.

N. D. L. R.

positives, aux efforts patients de la raison. On a compris que la paix universelle ne peut se fonder en un jour, que tout dans le monde s'accomplit par gradations insensibles, qu'on n'arrive pas au sommet d'un escalier avant d'avoir mis le pied sur la première marche, et qu'il faut, par suite, travailler immédiatement aux progrès les plus faciles et les plus proches, avant de songer à établir cette organisation lointaine et compliquée qui apparaît comme l'idéal suprême du droit des nations. On a donc cessé de discourir à perte de vue sur la paix perpétuelle, la confédération des peuples, l'unification du genre humain; on s'est mis à étudier froidement le problème de l'arbitrage; on s'est aperçu que l'arbitrage facultatif, tel qu'il était pratiqué jusqu'à présent, ne pouvait aboutir à un état juridique; on en a conclu qu'il fallait remplacer ce procédé par une méthode plus parfaite, et en même temps aussi simple, qui, sans porter atteinte aux droits des peuples et à leur souveraineté, sans constituer surtout pour eux un engagement d'alliance offensive ou défensive, pût cependant les réunir par un lien général, obligatoire, durable. D'où l'idée du traité d'arbitrage permanent. Nous indiquons seulement ici le caractère essentiel de ce procédé : la permanence de l'obligation juridique. Nous aurons à en faire une analyse critique plus approfondie lorsque nous étudierons, au point de vue théorique, le fonctionnement de l'arbitrage international. Qu'il nous suffise pour le présent, et sans toucher à l'avenir, d'indiquer quelle a été jusqu'ici l'histoire de cette féconde idée.

Elle apparaît, vaguement, dans certains projets du dernier siècle, en particulier chez les publicistes qui inclinent à voir dans une fédération universelle la forme définitive de l'organisation humaine. A cela, rien d'étonnant; car le traité d'arbitrage permanent est en quelque sorte une ébauche de fédération; s'il s'en distingue par divers points importants, par l'autonomie absolue des peuples qu'il relie, et par l'absence d'une sanction matérielle qui les force à remplir leurs obligations, en revanche il s'en rapproche manifestement par son apparence générale. Aussi peut-on découvrir sans trop de peine, dès 1795, dans le bel « Essai » [1] de Kant, le germe du principe dont nous cherchons l'origine. Kant rêvait la paix universelle; il concevait « l'idée positive d'un état de nations, *civitas gentium*, qui, croissant insensiblement, finirait par embrasser tous les peuples de la terre »; mais il ne se faisait nulle illusion sur les

[1] *Essai sur la paix perpétuelle*, éd. Lemonnier, p. 21, 22, 23.

difficultés d'une telle réforme, et, disait-il, « l'idée que les États se font aujourd'hui du droit des gens les empêchant absolument de réaliser ce plan, on ne peut substituer, si l'on ne veut tout perdre, à l'idée positive d'une république universelle que le supplément négatif d'une alliance permanente qui puisse détourner la guerre et s'étendre insensiblement, de façon à endiguer le torrent des passions inhumaines qui l'engendrent ». Et il traçait nettement le projet de cette alliance juridique. « Le devoir des peuples, écrivait-il, est de former une alliance d'une espèce particulière qu'on pourrait appeler alliance pacifique, *fœdus pacificum*. Cette alliance n'établirait aucune domination d'État à État; son seul effet serait de garantir la liberté de chaque État particulier qui participerait à l'association, sans que ces États eussent besoin de s'assujettir à la contrainte légale d'un pouvoir public [1]. » Qu'est-ce que cette « alliance pacifique particulière, qui n'établit aucune domination d'État à État, » mais qui cependant, peu à peu, doit s'étendre et rassembler les peuples en un commun état de droit? N'est-ce pas, en substance, le principe même du traité d'arbitrage permanent? Cette doctrine devait se développer, en se précisant, au cours de notre siècle. Le 8 septembre 1873, à Genève, la « Ligue internationale de la paix et de la liberté », dont les théories fondamentales ont été précisément empruntées à Kant, déclarait « qu'en l'état présent de l'Europe, la voie de simples traités, à intervenir entre deux ou plusieurs gouvernements, paraissait être l'un des moyens les plus efficaces d'introduire parmi les peuples l'usage de l'arbitrage [1] ». En 1874, elle votait la « formule d'un traité d'arbitrage permanent », que Ch. Lemonnier avait rédigée. L'année suivante, dans sa session d'août 1875, l'Institut de droit international se préoccupait de cette réforme, dont il adoptait nettement le principe. En même temps, l'idée s'élaborait au sein des assemblées délibérantes. En 1873, déjà, Henry Richard avait fait voter au Parlement anglais sa fameuse motion, demandant que le gouvernement de la reine entrât en communication avec les puissances, « en vue d'instituer un système permanent et général d'arbitrage ». Quelques mois plus tard, la Chambre italienne adoptait la proposition Mancini, plus spéciale, mais très semblable, et que son auteur devait mettre bientôt en pratique, en introduisant la clause compromissoire dans divers traités internationaux. Nous ne rappellerons pas les décisions analogues de plusieurs

[1] Voy. le recueil des *Résolutions* prises dans les vingt et un premiers congrès de cette Ligue (Genève et Paris, 1888).

autres parlements européens, Pays-Bas, Suède, Belgique et la suite [1]. Ces résolutions parlementaires étaient d'ordinaire un peu confuses; en outre, la clause compromissoire n'y prenait pas toujours la forme générale qui seule lui donne sa vraie valeur. N'importe; l'idée de l'arbitrage permanent entrait peu à peu dans les esprits. Elle allait se fortifier, se purifier, s'éclairer de plus en plus dans la pensée des juristes, pour jeter enfin, dans ces dernières années, un éclat inattendu.

C'est surtout en 1883 que se manifesta cette renaissance de l'idée d'arbitrage permanent. La Suisse, patrie commune de tous les grands projets internationaux, devait en prendre l'heureuse initiative. Le président des États-Unis, dans un message du 4 décembre 1882, avait déclaré que l'ère de paix lui semblait proche, que l'arbitrage pouvait seul l'établir, et qu'il était prêt, pour sa part, à donner la main aux autres peuples qui, de concert avec lui, voudraient préparer cette grande évolution. Les hommes d'État de la Suisse jugèrent l'heure propice pour essayer d'unir, par un lien juridique, les deux confédérations. Évidemment, la distance qui sépare la Suisse des États-Unis diminuait beaucoup l'importance d'une telle convention. Néanmoins, outre qu'elle n'était pas sans intérêt pratique, à cause des questions de droit de cité qui s'élèvent fréquemment, en Amérique, au sujet des émigrés suisses, la conclusion d'un traité d'arbitrage entre les deux peuples ne pouvait manquer d'exercer, par son exemple, une salutaire influence sur le droit public européen. Le ministre suisse à Washington, M. Frey, fut donc chargé de pressentir sur ce point le gouvernement des États-Unis. Ses ouvertures furent favorablement reçues. Le secrétaire d'État, M. Frelinghuysen, après en avoir fait part au président Arthur, exprima le désir que le gouvernement suisse préparât un projet de traité qui servirait de base aux négociations. Le département politique composa aussitôt ce travail, que le Conseil fédéral adopta le 24 juillet 1883. Il ne sera pas sans intérêt d'en indiquer ici la teneur. « Entre les États-Unis de l'Amérique du Nord et la Confédération suisse, dit le document officiel [2], il a été conclu un traité permanent d'arbitrage, comme suit :

[1] Voy. pour l'Angleterre, Hansard's *Parliamentary Debates*, vol. CCXVII, p. 52-90; pour l'Italie, *Revue de Droit international*, 1874, p. 172; pour les Pays-Bas, même *Revue*, 1874, p. 129, 1875, p. 80, 1878, p. 661; pour la Suède, Marcoartu, *Internationalism*, p. 38; pour la Belgique, *Revue de Droit international*, 1875, p. 80, etc.

[2] Nous l'empruntons au *Rapport du département politique fédéral* sur sa gestion de 1883.

1° Les deux États contractants s'engagent à soumettre à un tribuna arbitral toutes les difficultés qui pourraient naître entre eux pendant la durée du présent traité, quels que puissent être la cause, la nature ou l'objet de ces difficultés; 2° le tribunal arbitral sera composé de trois personnes. Chacun des États désignera l'un des arbitres. Il le choisira parmi les personnes qui ne sont ni les ressortissants de l'État, ni les habitants de son territoire. Les deux arbitres choisiront eux-mêmes leur sur-arbitre. S'ils ne peuvent s'entendre sur ce choix, le sur-arbitre sera nommé par un gouvernement neutre. Ce gouvernement sera lui-même désigné par les deux arbitres, ou à défaut d'entente par le sort; 3° le tribunal arbitral, réuni par les soins du sur-arbitre, fera rédiger un compromis, qui fixera l'objet du litige, la composition du tribunal et la durée des pouvoirs de ce dernier. Ce compromis sera signé par les représentants des parties et par les arbitres; 4° les arbitres détermineront leur procédure. Ils useront pour éclairer leur justice de tous les moyens d'information qu'ils jugeront nécessaires, les parties s'engageant à les mettre à leur disposition. Leur sentence sera communiquée aux parties. Elle sera exécutoire de plein droit, un mois après cette communication; 5° chacun des États contractants s'engage à observer et à exécuter loyalement la sentence arbitrale; 6° le présent traité est fait pour la durée de trente années à partir de l'échange des ratifications. S'il n'est pas dénoncé avant le commencement de la trentième année, il sera renouvelé pour une nouvelle période de trente ans, et ainsi de suite. » Un peu plus tard, M. Frey reçut des pouvoirs spéciaux pour conclure ce traité au nom de la Suisse. Par malheur, la mort de M. Frelinghuysen vint arrêter le cours des négociations. Elles devaient être reprises dans la suite par le Conseil fédéral, et à l'heure où nous écrivons, le projet n'est nullement abandonné.

Quelques années après la tentative de la Suisse et des États-Unis, de bons esprits, en Angleterre et en France, pensèrent qu'il serait opportun de faire un essai du même genre, dans les rapports des États-Unis et de leurs gouvernements respectifs. La conclusion d'un traité d'arbitrage permanent, si naturelle entre les États-Unis et la Suisse, ne semblait-elle pas aussi raisonnable entre les États-Unis et l'Angleterre, que rapprochent, avec la communauté de race et de langue, tant de souvenirs, ou entre les États-Unis et la République française, que l'attraction de leurs institutions libérales unit dans une même sympathie? Enfin, quel spectacle pour le monde, si ces trois peuples signaient ensemble un seul

traité d'arbitrage permanent! D'où un élan général, qui se manifesta tout à la fois en Angleterre, en France, en Amérique, à partir de 1887, et dont s'occupa la presse du monde entier. Nous n'insisterons pas sur ces faits bien connus : en Angleterre, la délégation de 234 membres de la Chambre des communes à M. Cleveland; en Amérique, la motion Allison, les propositions Sherman et Hilt; en France, les efforts de M. Frédéric Passy et de ses collègues [1]. Signalons cependant, en ce qui touche particulièrement la France, une pétition adressée, dès 1887, par les sociétés de la paix au ministre des affaires étrangères, et qui résume fort bien les raisons pour lesquelles, aujourd'hui comme il y a quatre ans, un traité d'arbitrage permanent, conclu entre les États-Unis et la République française, serait un acte plein d'avantages pour les deux pays. « C'est une vérité vulgaire, disaient les signataires de la pétition, que l'état de trêve armée dans lequel vivent les peuples d'Europe les contraint tous à faire des dépenses militaires dont l'excès toujours croissant les conduit à la banqueroute. Militairement, la France doit à tout prix entretenir un état de défense dont il n'est point en son pouvoir de fixer la limite; économiquement et financièrement, elle doit assurer au travail national la sécurité indispensable pour que les forces productives du commerce, de l'agriculture et de l'industrie fassent équilibre aux charges écrasantes impérieusement imposées par la nécessité de la défense. Son devoir et son intérêt lui commandent donc de multiplier le plus possible ses relations pacifiques. Il est un grand peuple auquel sa position géographique, la constitution qu'il s'est donnée et surtout l'énergie avec laquelle il persévère dans le travail et dans la liberté, assurent depuis un siècle le bienfait de la paix : c'est le peuple des États-Unis d'Amérique. La France a eu le bonheur et la gloire d'aider ce peuple à se faire libre : c'est à lui qu'elle doit naturellement s'adresser d'abord pour lui demander d'ouvrir, sous la forme d'un traité d'arbitrage permanent, l'alliance pacifique que la République est disposée à conclure avec toutes les nations. » Puis, prévoyant les objections possibles, les pétitionnaires avaient bien soin d'ajouter : « Un traité d'arbitrage permanent n'est point une alliance offensive, ni même défensive; il n'entraîne pour les peuples qui se liguent aucune obligation de prendre part, en aucun cas, aux hostilités dans lesquelles l'un

[1] Voy. pour l'Angleterre, *Archives diplomatiques*, 1887, p. 343; pour l'Amérique, *Journal du Droit international privé*, 1887, p. 420; pour la France, même *Journal*, p. 424; etc.

ou l'autre peuvent se trouver engagés. C'est une convention purement pacifique. » Ils déclaraient enfin qu'en présentant cette demande, ils avaient « la conviction profonde de servir à la fois les intérêts de la France et ceux de l'humanité ». Ce document, signé par 112 députés et par plusieurs milliers de citoyens, méritait d'être rappelé; à l'heure présente, M. Carnot comme M. Harrison, M. Ribot comme M. Blaine ont entre les mains un projet fécond, un germe de droit dont les conséquences peuvent être admirables; espérons qu'ils ne l'oublieront pas, et que le monde recevra d'eux le grand exemple qu'il est en leur pouvoir de lui donner.

Il y aurait encore bien des choses à dire sur cette propagation de l'idée d'arbitrage; car en cette fin de siècle, si la guerre menace, si l'orage des haines se prépare, le droit aussi est pour ainsi dire dans l'air; la justice pacifique demande à se faire entendre, et refuse de laisser éternellement la parole à cette bouche formidable du désordre, à cette voix du mal qui s'appelle le canon. De plus en plus, dans les traités, l'idée juridique se fait sa place, soit par des clauses d'arbitrage permanent, soit par des clauses compromissoires plus vagues ou plus spéciales. C'est ainsi qu'on peut lire, dans le traité de Berne de 1874, sur l'Union postale universelle, un article 16 ainsi conçu [1] : « En cas de dissentiment entre deux ou plusieurs membres de l'Union, relativement à l'interprétation du présent traité, la question en litige devra être réglée par jugement arbitral; à cet effet, chacune des administrations en cause choisira un autre membre de l'Union qui ne soit pas intéressé dans l'affaire. La décision des arbitres sera donnée à la majorité absolue des voix. En cas de partage des voix, les arbitres choisiront, pour trancher le différend, une autre administration également désintéressée dans le litige. » De même, dans le traité de commerce du 12 mai 1888, entre la République française et l'Équateur, l'article 1er déclare qu' « il y aura paix et amitié perpétuelles entre la République française et la République de l'Équateur, ainsi qu'entre les citoyens de l'un et de l'autre État. Dans le cas où un différend de nature à troubler les bons rapports entre les deux pays viendrait à s'élever et ne pourrait être réglé à l'amiable, les hautes parties contractantes soumettront le

[1] *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1877, p. 316. Une disposition semblable avait été déjà insérée dans le traité de Guadeloup-Hidalgo, du 2 février 1848, entre la France et le Mexique. Voy. KAMAROWSKY, *Le tribunal international*, trad. Sergo de Westman, p. 212.

litige à une puissance amie dont l'arbitrage sera accepté d'un commun accord ». Petit traité, dira-t-on, et qui ne saurait avoir grande influence sur les destinées de deux nations si lointaines! A quoi il est permis de répondre que la valeur d'un acte ne se mesure pas seulement à l'étendue de ses conséquences pratiques, mais aussi à l'importance du principe qu'il pose. Si l'arbitrage est excellent entre la France et l'Équateur, pourquoi ne le serait-il pas entre la France et tel ou tel grand pays d'Europe? Les difficultés pratiques sont infiniment plus considérables, mais les raisons de décider sont les mêmes; le jour où certains obstacles auront disparu, où les passions se seront apaisées, où les peuples reviendront enfin à la froide raison et au bon sens, les principes reprendront leur force, et c'est alors qu'on bénira ceux qui, les premiers, en ont montré les avantages et préparé la diffusion. Mais nous voici attardé; laissons ces applications particulières de la clause compromissoire, et arrivons à un traité d'une tout autre importance, que nous avons hâte de saluer comme le plus beau progrès de l'arbitrage permanent à notre époque : le traité de Washington du 18 avril 1890.

Cette date du 18 avril 1890, en effet, fut une glorieuse journée pour les amis de la paix, et nous n'hésitons pas à dire que, ce jour-là, ils remportèrent leur plus magnifique victoire. Quand les plénipotentiaires des dix-sept républiques de l'Amérique du Sud, entre lesquelles intervenait le traité, voulurent y apporter leur adhésion définitive, ils signèrent avec des plumes d'or. Ces hommes sentaient bien toute la grandeur de leur œuvre, et le petit détail matériel par lequel ils l'exprimaient était d'une inspiration touchante. Il y a des traités qu'on ne signe pas avec des plumes d'or : pour ceux-là, le fer suffit. Voyons donc quelle était cette convention originale, qui excitait si fort l'enthousiasme de ses auteurs, et qui consacrait un principe si nouveau dans les relations des peuples. Pour en bien juger, un mot d'abord de ses origines. Les républiques de l'Amérique du Sud, on le sait, furent de tout temps amoureuses de la lutte; remuantes, inquiètes, promptes à s'enflammer, elles ont vécu dans une agitation perpétuelle; mais ces ardentes petites nations, qui se déclarent la guerre si aisément, sont capables de se passionner aussi, avec la même vivacité méridionale, pour les nobles causes qui viennent à saisir leur cœur. Aussi l'idée de l'arbitrage fut-elle bien vite accueillie et acceptée dans un tel milieu. Déjà, en 1884, le Venezuela et la République de Salvador en proclamaient le principe, par un traité du 24 décembre dont

l'article 4 est ainsi conçu.[1] : « Les hautes parties contractantes s'obligent solennellement à régler tous leurs différends par la voie diplomatique, sans recourir à l'emploi des armes ni à des hostilités pour aucun motif et elles soumettront toutes les questions d'une nature grave, pouvant produire la guerre, et sur lesquelles elles ne pourront s'entendre, à la décision sans appel d'un ou de plusieurs arbitres nommés d'un commun accord. » De même, au début de l'année 1889, les Républiques de Costa-Rica, de Guatemala, de Nicaragua, de Salvador et de Honduras s'engageaient d'un commun accord à ne plus recourir aux armes pour trancher leurs conflits, mais à les faire décider par l'arbitrage de l'un des États suivants : les États-Unis, la République argentine, le Chili, le Mexique, la Suisse ou l'une des grandes puissances européennes. L'idée fermentait donc activement, et on pouvait prévoir le jour où un traité plus général engloberait dans une même disposition les autres Républiques américaines. C'est sous l'impulsion bienfaisante des États-Unis que s'accomplit ce dernier progrès. Grâce à l'intervention du grand peuple pacifique, une conférence internationale s'assembla; elle comprenait dix-sept Républiques, du nord, du centre et surtout du sud. Deux questions principales étaient à son ordre du jour : un projet de fédération, un projet de traité permanent d'arbitrage. La conférence repoussa la fédération, et admit le traité; ce qui prouve, comme nous l'avons déjà dit, et comme nous le répèterons encore, que la fédération des peuples est une question prématurée, sinon dangereuse, tandis que la pratique de l'arbitrage permanent peut être accueillie universellement aujourd'hui. Le 28 avril 1890, les représentants de dix Républiques signèrent à Washington, dans le cabinet de M. Blaine, le traité que la conférence avait voté, le 18 avril, à l'unanimité moins une voix. Dans les résolutions de la conférence, le 1er mai 1891 avait été fixé comme la date la plus éloignée pour l'apposition des dernières signatures; et cependant, dès le 28 avril 1890, dix jours après le vote, dix peuples renonçaient à leurs droits et adhéraient sans délai au traité; les sept autres, qui avaient ajourné provisoirement leur signature, viennent enfin de la donner récemment, comme l'a déclaré M. William Curtis, chef du Bureau officiel des Républiques américaines. Voilà donc un grand progrès accompli. Un journal, en l'annonçant, s'écriait que la paix maintenant se trouvait établie dans la moitié du monde. Peut-

[1] Calvo, III, p. 499.

être y avait-il là quelque exagération; car malheureusement, les hommes n'obéissent pas toujours aux lois, et peu de temps après la conclusion du traité, les coups de fusil succédaient aux signatures pacifiques ; sans parler de la guerre civile à Buenos-Ayres, que nul arbitrage n'eût pu prévenir, le Salvador et le Guatemala s'armaient l'un contre l'autre; on connaît aussi les troubles du Chili (1). Mais si le traité de Washington n'a pu fonder en pratique la paix perpétuelle, il l'a établie en droit, ce qui est déjà beaucoup; un traité ne cesse pas d'exister parce que des faits matériels y portent atteinte; les homicides de quelques malfaiteurs n'ont jamais abrogé les articles 319 et suivants du Code pénal. Le droit violé est toujours le droit.

Nous voici donc en face d'un traité qui a fait passer cent millions d'hommes de l'état de guerre à l'état juridique. Cette utopie est réalisée. Ce rêve existe. Quelle surprise pour l'Europe! Elle n'en est pas encore revenue, et aujourd'hui encore, beaucoup de gens s'étonnent qu'un tel fait ait eu lieu réellement. Il n'en est pas moins vrai que ce traité merveilleux est chose accomplie, qu'il est signé depuis bientôt deux ans, et qu'il produira sûrement des conséquences admirables lorsque les peuples qui en jouissent auront pris insensiblement l'habitude de vivre sous une loi de paix. Nous ne savons s'il existe une traduction française précise et complète de ce document important; nous croyons donc utile d'en traduire ici le texte officiel (2); il s'agit, nous le répétons, d'une loi qui régit à cette heure cent millions d'hommes. L'original comprend d'abord des considérations préliminaires; puis, 19 articles. Nous laisserons les considérants, relatifs aux avantages de la paix, soit au point de vue des principes, soit au point de vue des intérêts, pour tous les peuples en général et en particulier pour les républiques américaines; nous passerons aussi sous silence les articles de simple procédure, qui portent les nos 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, et le no 13, qui désigne simplement le lieu de réunion du tribunal d'arbitres; voici le reste du traité, c'est-à-dire les articles de fond, seuls intéressants pour nous. « Art. 1er : Les Républiques unies par la présente convention adoptent l'arbitrage, comme un principe du droit international américain, pour la solution de

(1) Le président Harrisson adressait, le 9 décembre 1891, au Congrès, un message dont le passage principal est précisément relatif à la question du Chili. Il constatait que le gouvernement des État-Unis avait offert au Chili ses bons offices, qui furent repoussés.

(2) *Original form of arbitration treaty.* — Nous en devons la communication à l'obligeance de M. Fredrik Bajer, le vaillant député danois, qui l'avait reçu de M. Blaine.

tous les différends, conflits ou discussions qui pourront surgir entre deux ou plusieurs d'entre elles. — Art. 2 : L'arbitrage sera obligatoire dans toutes les discussions concernant les privilèges diplomatiques et consulaires, les frontières, territoires, indemnités, droits de navigation, et la validité, l'interprétation ou l'exécution des traités. — Art. 3 : L'arbitrage sera également obligatoire dans tous les cas autres que ceux mentionnés au précédent article, quels que puissent être l'origine, la nature ou l'objet du débat, sauf la seule exception indiquée en l'article suivant. — Art. 4 : Les seules questions exceptées des dispositions des précédents articles sont celles qui, au jugement de l'une des nations enveloppées dans le litige, pourraient mettre son indépendance en péril. En ce cas, et pour une telle nation, l'arbitrage sera facultatif; mais il sera obligatoire pour la partie adverse, s'il est demandé. — Art. 5 : Toutes les discussions ou disputes, pendantes ou à naître, seront soumises à l'arbitrage, même si elles avaient eu leur origine dans des faits antérieurs au présent traité. — Art. 6 : Aucune question ne sera réveillée en vertu du présent traité, parmi celles qu'un arrangement définitif aurait déjà réso lues. En pareil cas, l'arbitrage ne pourra avoir lieu que pour la solution des questions relatives à la validité, à l'interprétation et à l'exécution des arrangements antérieurs. — Art. 7 : Le choix des arbitres ne sera pas borné aux limites des États américains. Tout gouvernement pourra remplir cette fonction, parmi ceux qui se trouvent en relations amicales avec la nation adverse de celle qui le choisira. L'office d'arbitre pourra aussi être confié à des tribunaux de justice, à des corps savants, à des fonctionnaires publics ou à de simples particuliers, qu'ils soient ou non citoyens de l'État qui les aura choisis. — Art. 8 : Le tribunal d'arbitrage peut se composer d'une ou plusieurs personnes. S'il se compose d'une seule personne, elle devra être choisie conjointement par toutes les nations intéressées. S'il se compose de plusieurs personnes, leur choix devra être fait aussi conjointement par toutes les nations intéressées. Si aucun choix n'est agréé, chaque nation ayant un intérêt distinct dans la question à résoudre aura le droit de choisir un arbitre à son gré. — (Suivent les articles 9 à 15, textes de détail que nous ne traduisons pas). — Art. 18 : Ce traité restera en vigueur pendant vingt ans, à partir de la date de l'échange des ratifications. A l'expiration de cette période, il continuera de fonctionner jusqu'à ce que l'une des parties contractantes ait notifié à toutes les autres son désir d'y mettre fin. Au cas où une telle notification aurait lieu, le traité continuera d'être obli-

gatoire pendant un an pour la partie qui l'aura faite; mais la renonciation d'une ou plusieurs nations n'invalidera point le traité à l'égard des autres nations qu'il concerne. — Art. 19 : Ce traité sera ratifié par toutes les nations qui l'approuveront, conformément à leurs procédés constitutionnels respectifs; les ratifications seront échangées dans la ville de Washington, avant le 1er mai 1891. Toute autre nation pourra accepter ce traité et y prendre part, en signant un exemplaire et en le déposant aux mains du gouvernement des États-Unis; ledit gouvernement devra alors donner communication du fait aux autres parties contractantes. En foi de quoi les plénipotentiaires soussignés ont apposé leur signature et leur sceau. — Fait à Washington, en anglais, en espagnol et en portugais; etc... ».

Tel est ce document capital, véritable code d'un droit nouveau. On a peut-être remarqué le dernier article, qui n'est pas le moins important et qui prévoit l'adhésion des autres nations d'Europe ou d'Amérique. Le fait s'est-il réalisé? Question dont l'importance n'a pas besoin d'être démontrée. Le gouvernement des États-Unis, peu après la signature du traité, en avait notifié diplomatiquement le texte à tous les États d'Europe, appelant leur attention sur la faculté que leur réservait l'article 19 : l'entrée dans le contrat moyennant une simple déclaration d'adhésion. Cette notification avait été faite en particulier au Danemark, par une note de M. Blaine du 23 octobre 1890. L'idée tombait là dans un terrain préparé; grâce aux efforts de M. Fredrik Bajer et de ses amis, le principe de l'arbitrage permanent était déjà vulgarisé; quelques années auparavant, le congrès des associations pacifiques scandinaves, réuni à Gothenbourg, avait pris la résolution suivante (1) : « Considérant que les trois États scandinaves se sont livré des guerres nombreuses et sanglantes qui leur ont causé le plus grand préjudice et n'ont été avantageuses que pour leurs puissants voisins; considérant que la possibilité d'une guerre entre ces trois États ne saurait être regardée comme écartée tant qu'ils ne seront pas neutralisés simultanément ou qu'ils ne disposeront point de quelque autre moyen propre à les mettre en état de suivre une politique étrangère commune; considérant que les relations amicales qui existent entre eux rendent le moment présent particulièrement favorable à l'établissement d'une paix permanente; ce congrès exprime le désir de voir conclure entre les trois

(1) Voy. la brochure « *Scandinavian peace associations* ». Wisbech, 1889.

États scandinaves un traité permanent d'arbitrage, lequel devrait être basé sur les principes qui ont été adoptés par la Ligue internationale de la paix et de la liberté (en septembre 1873) et par l'Institut de droit international (en août 1875). Ce traité devrait être spécialement adapté à la position des royaumes scandinaves les uns vis-à-vis des autres et à l'égard des autres États. En outre, les règles d'arbitrage permanent qui existent déjà entre diverses nations pourraient servir de guide dans la rédaction de ce traité ». L'idée était donc mûre en Danemark. Aussi, lorsque la note de M. Blaine parvint au gouvernement danois, une commission de onze membres du Folketing se réunit, sur la proposition de M. Bajer, et déposa bientôt un rapport concluant, en premier lieu, à ce que le ministre donnât son adhésion à la convention pan-américaine, en second lieu, à ce qu'il fît des ouvertures, pour la conclusion de pareils traités, à la Suède, à la Norwège, et d'une manière générale a tous les autres Etats. Nous n'insisterons pas sur ces incidents du Folketing et sur leurs résultats; remarquons seulement qu'ils ont fait connaître les réponses des divers gouvernements à la proposition des États-Unis. La République française déclara qu'elle était entièrement favorable à la pratique de l'arbitrage, mais sans toutefois sortir du vague; la Russie objecta que la question ne semblait pas mûre; les autres gouvernements se bornèrent à un simple accusé de réception; seule, la Suisse montra des dispositions moins froides; en somme, à l'heure présente, aucune nation n'a encore adhéré. Mais quelles que puissent être les décisions futures des États européens, la victoire obtenue par le congrès pan-américain est assez belle pour consoler de quelques passagères défaites. A l'heure actuelle, cent millions d'hommes vivent sous cet « état juridique » que réclamait Kant au milieu des sourires du monde ancien, et que le Nouveau-Monde vient de fonder subitement, moins d'un siècle après.

Nous venons de contempler ce magnifique mouvement vers l'idée de l'arbitrage permanent et général. Nous l'avons examiné dans son principe, dans son développement, enfin dans son couronnement à Washington, mais toujours au point de vue de son histoire externe, au point de vue des progrès palpables et des résultats officiels successivements acquis. Étudions maintenant ce contrat d'un peu plus près et tâchons de mieux pénétrer sa nature juridique, ses principaux caractères, partant les diverses réformes qu'il conviendrait d'y apporter.

Le traité d'arbitrage permanent se compose essentiellement de trois

clauses : en premier lieu, la reconnaissance explicite et réciproque, par les signataires, de la pleine autonomie et souveraineté de chacun d'eux ; en second lieu, l'obligation formelle de soumettre à des arbitres, jugeant sans appel et en dernier ressort, tout différend, conflit ou difficulté quelconque pouvant survenir entre eux pendant la durée du traité, par suite, l'engagement formel de ne recourir entre eux, directement ou indirectement, à aucun acte ni moyen de guerre pendant cette durée ; en troisième lieu, l'engagement de se conformer à toutes les prescriptions de procédure indiquées dans l'acte : nomination des arbitres, mode de les constituer et de les saisir, délais, notification et exécution des sentences. Ajoutez à ces trois dispositions une dernière clause, moins essentielle, qui consiste à déclarer le traité valable pendant vingt ou trente ans, par exemple, et vous avez, en substance, l'esprit du système proposé, sous des formes diverses, par tant de juristes, et consacré en fait l'année dernière par la convention de Washington. Quels sont maintenant les effets de ce contrat ? Ce n'est pas un traité d'alliance offensive, ni même défensive ; il laisse donc aux parties leur pleine liberté d'action ; il ne les oblige même pas à désarmer. Mais en même temps, comme le remarquait fort bien une note présentée au congrès pacifique de Rome [1] par la « Ligue internationale de la paix et de la liberté », il « assure aux contractants la certitude de n'avoir point de guerre entre eux pendant trente ans et de pouvoir ainsi augmenter leur force militaire relative sans accroître leurs dépenses ni le nombre de leurs soldats ». Ainsi, nulle atteinte à la souveraineté des peuples ; état juridique constitué entre des parties qui restent pleinement autonomes ; liberté et solidarité. Les bienfaits d'un tel système sont manifestes. En n'obligeant les signataires qu'à nommer pour chaque difficulté un tribunal distinct, au lieu de les soumettre d'avance à l'autorité perpétuelle d'un seul et même tribunal, il les délivre de toute crainte d'oppression ; en ne leur imposant aucune promesse imprudente de désarmement immédiat, il leur donne précisément une plus grande facilité pour essayer un désarmement partiel et progressif, d'autant plus loyal qu'il sera fait sans contraintes ; enfin, en permettant à tous les États, si peu nombreux ou si peu considérables qu'ils soient, de se grouper suivant leurs affinités naturelles, sans établir entre eux aucune fédération compliquée, il les dispose à des rapprochements aussi simples que féconds.

[1] Octobre 1891.

Tel est, dans sa nature comme dans ses effets, le traité d'arbitrage permanent. En somme, le point important, original, caractéristique du nouveau contrat est le rapport harmonieux qu'il établit entre ces deux idées : la création de l'état juridique et le maintien de la souveraineté. Rien de plus logique ; car les réformateurs qui veulent fonder un état juridique, doivent avant tout respecter l'état juridique existant ; or cette notion, fort simple, avait échappé aux auteurs de beaucoup d'anciens projets pacifiques : ils ne rêvaient l'ordre nouveau que sur les ruines de l'autonomie des peuples ; le traité d'arbitrage permanent, au contraire, concilie deux intérêts, ou, pour mieux dire, deux droits également respectables : la liberté et la fraternité. Nous insistons sur cette idée, parce que l'erreur contraire est, sans nul doute, le plus grand obstacle à la pacification. Les gouvernements, par ambition, les publicistes, par légèreté, tous peut-être par ignorance, confondent sans cesse la souveraineté avec le droit pour un État de se développer en étouffant les autres ; ils ne comprennent pas que cette souveraineté doit s'exercer dans un certain domaine, qui a pour limites les droits égaux des voisins ; or, on peut remarquer que la nature même du traité d'arbitrage permanent proteste contre de telles idées. Les amis de la paix, disent certains publicistes [1], ferment volontiers les yeux à l'évidence ; ils n'aperçoivent pas que leurs efforts échoueront contre la souveraineté nationale, que chaque peuple entend garder entière, et qui consiste essentiellement dans le droit de défendre comme il lui plaît son existence, ses intérêts, son honneur, bref dans le droit de guerre ; à quoi bon affirmer que l'arbitrage ne porte pas atteinte à la souveraineté, puisque, nécessairement, les peuples qui l'acceptent abdiquent une portion de leur pouvoir souverain ? Cette objection est, au fond, celle de tous les gouvernements. Elle revient à dire que tout État souverain, par cela seul qu'il est souverain, ne trouve de limites à l'étendue de ses droits que dans la force dont il dispose, qu'il doit être seul juge en sa propre cause, qu'il est infaillible, que le mal qu'il fait est un bien, qu'il est régi par une morale différente de la morale ordinaire, celle des honnêtes gens, et qu'il ne saurait y avoir d'autre frein à sa puissance matérielle que celle même de ses ennemis. Or, en regard de cette doctrine de

[1] Cette erreur quant à l'idée de souveraineté se trouve notamment soutenue dans un article récent de M. F. Pillon : *La critique philosophique*, 1888, n° 9 (30 septembre). — Cf. Funck-Brentano et Sorel, *Précis de droit des gens*, p. 440 seq. — Même idée déjà dans Hegel, *Grandlinien der Philosophie des Rechts*, § 330 seq.

ténèbres, placez la théorie lumineuse du droit nouveau : la souveraineté, faculté pour chaque État d'exister, de se constituer, de se régir, de vivre librement, mais sous l'empire de la loi morale; le droit d'autonomie sacré, mais limité par le droit égal des autres peuples; l'indépendance vraie consistant, non à se faire justice par les armes, mais seulement à n'accepter d'autres juges que ceux qu'on a librement choisis; la souveraineté éclatant par suite dans l'arbitrage lui-même, plus qu'en aucune autre de ses manifestations, et se grandissant de tout ce dont elle paraissait s'amoindrir en acceptant la sentence d'un tribunal légitime; où donc est le passé, et où est l'avenir? Aussi ne feronsnous qu'un seul reproche aux auteurs du beau traité de Washington : c'est précisément d'avoir introduit, dans l'artiéle 4, une clause qui laisse à toute partie, et pour tout conflit, le droit de décliner l'arbitrage, sans alléguer d'autre excuse que la crainte d'une atteinte à son indépendance. Cette clause transforme, en réalité, ce traité d'arbitrage permanent en une simple promesse vague d'avoir recours à l'arbitrage facultatif; elle diminue de beaucoup la portée pratique de ce grand acte, si important néanmoins par l'exemple inouï qu'il a donné aux peuples de l'Ancien monde.

A un autre point de vue, le traité de Washington mérite l'éloge de tous les réformateurs pratiques. Nous faisons allusion à l'article qui en a fixé la durée à trente ans, avec clause de tacite reconduction en cas de silence à l'arrivée du terme. C'est un essai de politique expérimentale qui mérite d'être signalé. En effet, soit dans la législation intérieure, soit dans le droit international, on hésite souvent à accepter des réformes dont on redoute les résultats inconnus; on craint de se lier à jamais, d'éprouver plus tard trop de difficulté à rapporter une loi votée pour toujours; avec un système de lois temporaires, tous ces inconvénients disparaîtraient. C'est ce qu'ont aperçu, dans ces derniers temps, les législateurs de divers pays; appliquant au droit positif la méthode expérimentale, ils n'ont établi que pour un certain temps les réformes dont l'efficacité leur semblait douteuse; le terme échu, la loi devait, ou bien cesser d'être en vigueur si elle n'était pas prorogée, ou bien continuer de subsister tant que le pays ne manifesterait pas d'avis contraire. Exemples : en Angleterre, le système du vote au scrutin secret, adopté en 1872 pour une durée de huit ans; le « Ballot act », prorogé d'année en année; la loi sur les tarifs de chemins de fer, valable pour vingt ans; celle sur la responsabilité des patrons en matière d'accidents, renouvelée

en 1887; aussi, chez nos voisins, à la fin de chaque année, le parlement vote un « acte relatif à la prorogation des lois expirantes ». En Allemagne, on peut citer la loi contre les socialistes, votée cinq fois pour une période de deux ans, et tombée en désuétude le 31 décembre 1890. Mêmes idées proposées, en France, par MM. Bourgeois, Yves Guyot et Rouvier, à propos de certains projets récents; application aux lois sur l'impôt de quotité, fixé pour une période de dix ans, sur la marine marchande, sur l'indigénat en Algérie; cette année même, le 21 juin, adoption par la commission d'initiative parlementaire d'une proposition de M. François Deloncle, tendant à suspendre la censure, à titre d'essai, pendant un an. Dans l'ordre du droit international, on peut rappeler la fédération des cinq Républiques de Costa-Rica, Honduras, Nicaragua, Guatemala et San-Salvador en une seule République centre-américaine : organisation votée le 15 octobre 1889, pour être mise en pratique provisoirement pendant dix ans, du 15 septembre 1890 au 15 septembre 1900; après quoi, si l'essai est heureux, elle fonctionnera d'une manière définitive. Tout récemment, dans la presse [1], propositions du même genre en ce qui touche l'Alsace : elle serait neutralisée pendant vingt ans; après quoi, le peuple alsacien-lorrain serait appelé à choisir entre les trois solutions suivantes : annexion définitive à l'Allemagne, retour à la France, ou autonomie. Ainsi, l'idée de la législation expérimentale est en quelque sorte dans l'air; on comprend enfin que, les besoins des sociétés se transformant sans cesse, il faut leur appliquer un droit changeant, souple, temporaire; on réalise ainsi plus aisément les réformes, bonnes ou mauvaises; on les juge par leurs fruits, et suivant le résultat, on les proroge ou bien on les arrête. Ces considérations générales nous conduisent à approuver pleinement la durée trentenaire du traité de Washington; que cette disposition soit appliquée à tous les traités d'arbitrage de l'avenir; en calmant les inquiétudes des États, elle les disposera à réaliser cette belle réforme, et nul doute qu'après en avoir fait l'essai, ils ne désirent la prolonger.

Dernière remarque : le traité d'arbitrage permanent ne comporte aucune sanction. Est-ce un bien ? Est-ce un mal? Question évidemment importante. Tout d'abord, établissons le fait. Si on parcourt les divers projets d'arbitrage permanent conçus ou adoptés dans ces dernières

[1] En novembre 1891 : dans le *Figaro*, en France; dans l'*Écho*, en Angleterre. Déjà proposé par *Concord* en avril 1883, dans un article sur « la racine du danger » (*The root of the danger*).

années, celui de Ch. Lemonnier en 1874, celui du gouvernement suisse en 1883, celui de Washington en 1890, on peut observer qu'aucun d'eux n'indique le mode d'exécution des jugements. « Les deux parties, dit l'article 12 du projet de Ch. Lemonnier, engagent leur honneur à exécuter fidèlement et dans toutes ses dispositions le traité qui précède ». « Chacun des États contractants s'engage à observer et à exécuter loyalement la sentence qui précède », déclare l'article 5 du projet suisse. Quant au traité de Washington, non seulement il n'indique aucun mode d'exécution, mais il ne fixe même pas le délai ou les formalités qui rendront la sentence exécutoire de plein droit; l'un des membres de la conférence, M. Quintana, représentant de la République argentine, avait seulement déclaré que les jugements rendus auraient pour sanction l'opinion publique et l'honneur des peuples. Doit-on dire que le traité d'arbitrage permanent, qui prétend instituer une juridiction proprement dite, n'organise en somme rien de semblable, puisqu'en principe, toute juridiction suppose une force exécutoire accordée à ses arrêts? Nous ne le pensons pas; car les conditions de la juridiction internationale sont autres que celles d'une juridiction ordinaire. Le sentiment de l'honneur, qui ne porterait pas toujours un plaideur individuel à exécuter les condamnations qui le frappent, acquiert au contraire une singulière énergie dans les rapports internationaux. Avant de se déshonorer par le refus d'obéir à une sentence librement demandée, rendue par des arbitres spontanément choisis, suivant des conditions fixées par un compromis volontairement signé, un peuple saura bien réfléchir; il aimera mieux s'incliner que de provoquer une guerre odieuse; toute l'histoire des arbitrages le prouve : les nations sont plus honnêtes qu'on ne croit. Le défaut de sanction des traités d'arbitrage permanent nous apparaît donc, en fait, comme une lacune peu importante. Mais à supposer que ce soit là un vice grave, pourrait-on, devrait-on y remédier. Quelques pacificateurs l'on pensé; ils ont proposé en conséquence de fournir aux arbitres un certain pouvoir de sanction, en leur accordant, avec le droit de déclarer leur sentence exécutoire, celui de régler cette exécution elle-même et d'en désigner les agents; en effet, disent-ils, cette méthode d'exécution ne constituerait point un ensemble d'actes de guerre, mais bien d'actes juridiques, et les parties n'auraient qu'à s'incliner. Nous ne pouvons admettre un tel système. Il présenterait, selon nous, en l'état actuel des choses, moins d'avantages que d'inconvénients. En dépit de toutes les limites que le compromis des parties

pourrait poser au pouvoir exécutif des arbitres, ce n'en serait pas moins un pouvoir exécutif proprement dit; il faudrait le compléter par un système de contre-poids, dont l'équilibre ne saurait être établi qu'au sein d'une confédération régulière. En attendant, le défaut de sanction de l'arbitrage n'est pas un inconvénient bien grave. L'essentiel est qu'une juridiction arbitrale soit constituée; une fois ses jugements rendus, le sentiment de l'honneur national peut suffire à en assurer le respect.

DROIT ET MORALE

PAR

M. H. BROCHER DE LA FLÈCHÈRE,

professeur à l'université de Genève,
membre de l'Institut de droit international.

Du séjour et de l'expulsion des étrangers, par ALFRED CHANTRE, licencié en droit. Thèse présentée à la faculté de droit de l'université de Genève pour obtenir le grade de docteur en droit. — Genève, 1891, 130 pages in-8°.

C'est dans les travaux des débutants qu'on voit le mieux les difficultés que rencontre la formation de saines notions juridiques. C'est à ce titre que je me permets d'attirer l'attention sur le travail de M. Chantre.

Les problèmes internationaux sont les plus intéressants, parce qu'on y voit le point de départ des systèmes. On a raison de leur vouer une attention spéciale; il faut seulement choisir son temps et savoir reculer pour mieux sauter. Ces sujets ne conviennent pas aux dissertations d'examen. Il faut attendre, pour les aborder, d'avoir gagné ses grades et de pouvoir traiter ses contradicteurs d'égal à égal. Un candidat doit ménager ses juges; à défaut de la prudence, la convenance lui en fait un devoir. Dans le droit international plus qu'ailleurs, en raison de l'incertitude des bases, il faut s'attendre à des ruses de guerre, à des adversaires qui se fâchent quand on ne veut pas tomber dans leurs panneaux. Le candidat ne peut ni accuser, ni même avoir l'air de soupçonner personne; il doit pourtant avoir le sentiment des pièges dont est semé le terrain sur lequel il s'avance.

Aussi les travaux du genre de celui qui nous occupe ont-ils droit à une indulgence spéciale. Il faut les juger sur ce qu'ils suggèrent plus que sur ce qu'ils disent, leur demander de bien poser les questions plutôt que de les résoudre d'une manière irréprochable. L'auteur est, dans une certaine mesure, excusable s'il se borne à réunir des matériaux et laisse à de plus avancés dans la carrière le soin d'en tirer parti.

Celui qui écrit ces lignes estime qu'on ne doit pas prodiguer les compliments aux débutants. Le meilleur éloge à faire de leur travail, c'est de montrer, par une critique rigoureuse, qu'il a été pris au sérieux et méritait de l'être.

Ce qu'on appelle le droit international rentre-t-il dans le domaine du droit proprement dit? Question de mots, question importante, toutefois,

puisqu'on n'atteint les notions que par l'intermédiaire des noms. Si nous prenons ces termes dans leur acception la plus large et probablement la plus vieille, celle qu'ils ont, par exemple, dans l'Ancien Testament, nous reconnaîtrons qu'il y a plusieurs espèces de justices et de droits, parce qu'il y a plusieurs espèces de sanctions Les actions qualifiées de mauvaises sont d'abord punies, sans aucune intervention de la société organisée, par la nature des choses ou l'action des hommes isolés. On s'adonne à l'ivrognerie ou à la débauche, on meurt du *delirium tremens* ou d'autre chose; on agace un chien, on se fait mordre; on nuit à un individu, on se l'aliène. Cette sanction est la première de toutes et le motif de toutes les autres. Comme elle est très défectueuse, punit souvent l'innocent pour le coupable, encourage les abus de la force, la société sent le besoin d'intervenir pour la corriger et la compléter. A la sanction naturelle s'ajoutent d'autres sanctions que j'appellerai surnaturelles, pour éviter l'acception défavorable inhérente au mot artificielle. Ces diverses sanctions font l'objet de sciences qui rentrent plus ou moins les unes dans les autres et qui, dans leur ensemble, constituent les sciences morales proprement dites.

La morale établit les conséquences de nos actions pour nous enseigner à nous connaître; il faut y distinguer la théorie, qui reste toujours et partout la même, et les applications, qui varient avec les circonstances, d'un individu et même d'un instant à l'autre. Ces divergences pratiques amènent de funestes conflits et conduiraient l'humanité à sa ruine, si on n'y portait pas remède. Il s'agit de déterminer les individus à sacrifier dans la mesure du nécessaire leurs convenances particulières à l'intérêt général. La morale se sent insuffisante et crée le droit et la religion pour s'en servir. Il importe de bien connaître ces deux instruments, dont l'emploi n'est pas sans danger. Au commencement, ils se confondent, engendrant le fanatisme. Pour en comprendre la nature, il faut les distinguer; je commence par le droit, le plus caractérisé des deux.

La société crée une force publique, pour imposer aux particuliers certaines règles dont l'ensemble constitue le droit proprement dit ou droit positif. Le droit ne peut pas imposer tout ce que prescrit la morale, ses conditions d'existence et de succès étant différentes. Cette force publique ne peut être qu'une agglomération de forces particulières, groupées par la contrainte ou le consentement. La contrainte est plus rapide, le consentement plus solide. On commence par l'une, on y

ajoute ensuite l'autre, et il ne peut être question de droit que lorsque les deux éléments se trouvent combinés dans une certaine mesure. La force précède le droit, et le droit est la régularisation de la force. Cette régularisation a pour but d'engendrer la confiance, sans laquelle la société manque son but et périt. Elle résulte d'une convention plus ou moins tacite. Si vous faites ceci, nous vous protégerons; si vous ne le faites pas, nous annulerons vos actes ou votre personne. Seulement, il ne suffit pas de conclure la convention, il faut qu'on puisse compter sur son observation. Qu'elle émane d'un autocrate ou du peuple souverain, une prescription est ou n'est pas du droit, suivant que son auteur la fait ou ne la fait pas respecter. Or, l'existence d'une convention, expresse ou tacite, crée des devoirs exceptionnels. Les opinions doivent pouvoir changer, mais les conventions doivent être tenues, même quand on les désapprouve. Il en résulte que le droit, bien qu'il soit une fonction de la morale, doit souvent, en raison de son but spécial, suivre une marche inverse. Le principe de la morale est l'utilité, dans l'acception la plus large du mot, ou, si on le préfère, la convenance; le principe du droit, c'est la nécessité résultant d'une convention. La morale suppose la liberté et impose la responsabilité; le droit nous demande de renoncer à l'une et nous décharge de l'autre, il est vrai, dans certaines limites seulement. Le droit sacrifie la partie pour sauver le reste et fait sortir le contraire du contraire. Les conventions qui lui servent de base l'obligent à recourir continuellement à des expédients et des fictions, dont la mise en pratique amène des conflits avec la réalité. Pour éviter les conséquences funestes et absurdes de ces conflits, il est nécessaire d'interpréter la loi, de servir d'intermédiaire entre elle et la nature, de concilier dans la mesure du possible les exigences de la convention avec celles de la convenance. Les théories juridiques devraient s'interdire la critique des prescriptions données et s'enfermer dans la déduction ; la pratique ne le peut pas ; le juriste doit s'y doubler d'un moraliste et faire alterner les deux sciences ainsi que leurs méthodes opposées. La science juridique est secondaire, par conséquent tronquée, exclusivement déductive; la morale, au contraire, est la première des sciences, celle qui sert de point de départ à toutes les autres, sans excepter la métaphysique; c'est aussi la plus complète, la science expérimentale et critique par excellence. Elle doit tenir compte de tout, tandis que le droit doit imposer silence à bien des considérations. La morale est la science qui ouvre le plus les idées, alors que le dogmatisme juridique les rétrécit.

Comment grouper les forces individuelles pour constituer la force publique, établir une transition entre l'autoritarisme du droit et l'individualisme de la morale? L'homme ne donne tout ce dont il est capable que s'il agit librement, selon sa conscience. Sans doute, sa liberté doit faire place aux exigences sociales; on la limite le moins possible en faisant consentir l'individu aux règles qu'on lui impose, en lui en faisant comprendre l'utilité. C'est cette nécessité de s'appuyer sur le consentement qui donne à la force publique son autorité, qui garantit dans la mesure du possible sa coïncidence avec la justice. Pour le bien comme pour le vrai, nous vivons de probabilités indiquées par l'harmonie. La force publique doit s'appuyer sur un bon esprit public, qui est un produit de la religion. Il faut seulement s'entendre sur le sens de ce mot. La religion est un système de croyances communes qui rend possible l'action commune. Même dans le domaine laissé à la libre appréciation de chacun, nous ne pouvons pas nous guider exclusivement sur notre conscience individuelle; le secours d'autrui, dont nous ne pouvons nous passer, nous fera défaut, si nous ne tenons aucun compte des convenances et des idées des autres. Il faut enseigner aux hommes à se faire librement des sacrifices mutuels; ici, la contrainte ne serait pas à sa place, et pourtant une sanction est nécessaire pour secourir les bons mobiles dans leur lutte contre les mauvais. Cette sanction, que j'appellerai spirituelle ou religieuse, consiste dans la confiance et l'approbation des autres; elle détermine notre conduite tout en la laissant libre, puisque nous pouvons souvent devoir braver le discrédit. L'opinion publique n'existe pas naturellement, et surtout n'est pas naturellement bonne; elle doit assurément, comme toute production de l'homme, trouver son point de départ dans la nature; mais, naturellement, nos conceptions sont des préjugés qui nous égarent s'ils ne sont pas rectifiés; naturellement, les convenances particulières l'emportent sur les générales et l'opposition des intérêts engendre celle des opinions. La meilleure manière, la seule peut-être de rapprocher les croyances les unes des autres, c'est de les rapprocher toutes de la vérité. Mais, pour arriver à la vérité, il faut beaucoup de travail et beaucoup de temps. Beaucoup de travail : la sanction religieuse n'est efficace que si elle est surnaturelle comme la juridique; beaucoup de temps : et en attendant, il faut ménager les préjugés tout en les combattant. La sanction religieuse doit représenter un compromis entre la science et les opinions reçues, constituer un système de conventions le plus souvent tacites, qui présentent l'in-

convénient de toutes les conventions, qui entrent en conflit avec la nature et doivent se rectifier incessamment. On a donné à la religion une valeur absolue qu'elle n'a pas, et on en a abusé. Le mot doit prendre une acception plus étendue et moins intense. L'expression « coreligionnaires politiques » le prouve ; on commence à comprendre que les opinions qui constituent un parti sont une religion. La supériorité de la religion sur la morale est toute pratique, achetée par une fiction qui présente les inconvénients de toute fiction. Le culte exclusif, tant du droit positif que de la religion positive, fausse les notions morales et désorganise la société. Le danger est même plus grand pour la religion, parce que, loin de se donner pour une convention, elle prétend être la forme suprême de la morale et trompe le besoin de vérité qu'on lui demande de satisfaire. Dans ces conditions, la religion s'altère ; elle consolide les préjugés pour les exploiter au lieu de les combattre en les utilisant faute de mieux. La sanction religieuse de la réprobation publique fait place à la sanction superstitieuse, celle qui résulte de l'intervention de la Divinité s'opérant dans ce monde ou dans l'autre, mais en dehors de toute possibilité de vérification.

La superstition rend des services, mais elle les fait payer trop cher. Elle demande l'abdication systématique de la conscience, qui est ce que nous avons de plus précieux. Il n'y a pas de danger immédiat tant que la solidarité n'est pas entamée, que tous les membres de la société politique se sentent intéressés à la prospérité matérielle et surtout spirituelle les uns des autres ; il n'en est plus ainsi quand l'antagonisme des classes s'établit, quand certaines gens, surtout les classes dirigeantes, spéculent sur l'ignorance et entretiennent systématiquement l'erreur. Tôt ou tard, la vérité triomphe, et la société fondée sur le mensonge s'écroule. On refuse des sacrifices motivés par des assertions contraires à la vérité, alors qu'on les ferait très volontiers si on en connaissait la véritable raison.

Nous avons de la sorte quatre sanctions qui ont chacune leur raison d'être et leur fonction, qu'il s'agit de mettre chacune à sa place : la naturelle ou morale, qui est le vrai fondement de toute société ; la juridique, rendue nécessaire par l'impossibilité de faire comprendre immédiatement à tous les hommes leurs véritables intérêts ; la religieuse, qui est un compromis entre la morale et la juridique, une extension affaiblie de cette dernière sur un terrain qui ne lui appartient proprement pas ; enfin, la superstitieuse, qui est une altération de la religieuse

et dont nous ne nous occuperons plus. Sur le terrain juridique, la responsabilité de nos actes est portée par la société; sur le terrain moral, l'individu reste responsable et ne doit négliger aucune des opérations de la méthode scientifique. Sur le terrain religieux, l'individu abdique, mais il le fait volontairement et reste responsable des conséquences de son abdication.

La religion constitue non une légitimation, mais une circonstance plus ou moins atténuante. Elle s'est confondue longtemps avec le droit; on la confondit plus tard avec la morale; il convient de faire cesser le malentendu. Elle n'est ni le droit, ni la morale, mais un compromis, une transition entre ces deux fonctions. Elle appartient proprement à la morale, mais elle forme une zone limitrophe et indécise qui n'existe que pour la pratique. Théoriquement, il ne reste que la morale et le droit, l'une avec sa méthode critique et complète, l'autre avec sa méthode dogmatique et tronquée, que la religion emprunte pour l'étendre au delà de son domaine naturel. Il importe de bien les distinguer, précisément parce qu'ils s'emmêlent continuellement; il n'est guère possible de donner des règles précises quant à leur emploi. Les souverains sont justiciables de la sanction naturelle; les sujets, de la sanction juridique. Cette opposition se retrouve entre le droit public et le droit civil, entre les pays de souveraineté populaire et ceux qui font prédominer le principe d'autorité.

Quelle est maintenant la place du droit international, quelle méthode doit-il employer? Malgré son nom, le droit international est de la morale, parce que la sanction juridique lui fait défaut, parce que la société internationale ne dispose pas d'une force publique. On allègue la guerre; mais la guerre n'est pas une voie de droit, c'est une voie de fait, un conflit de forces particulières où rien ne garantit, même approximativement, le triomphe de la bonne cause. Pourtant, le droit international n'est pas exclusivement réduit à la sanction naturelle, parce que la société internationale dispose d'une opinion publique très puissante et peut s'appuyer de la sanction religieuse. Leur souveraineté, qui est une fiction juridique et n'existe pas en morale, ne dispense pas les États de tenir compte les uns des autres. On comprend que les États de l'antiquité aient mis les relations de peuple à peuple sous la protection de la religion; nous devons faire de même, en épurant seulement la notion de religion, en la dégageant de tout élément superstitieux; cela admis, il faut reconnaître que les engagements internationaux sont moraux et

non juridiques, et qu'on ne doit pas y appliquer de tout point la méthode et les règles du droit civil. Telles sont les idées que l'auteur devait poser ou supposer au début de son travail.

L'ouvrage se compose d'une introduction et de trois chapitres. J'abandonne le dernier de ces chapitres, qui est un exposé des diverses législations positives, aux praticiens des pays mentionnés. L'introduction traite des droits de séjour et d'émigration des nationaux. L'auteur a compris qu'il devait préparer l'étude de son sujet en posant certains principes qui n'y rentrent pas, mais qui lui servent de base. Le sentiment était juste, mais il manquait de précision. L'introduction devait être intitulée : « De la souveraineté ». Il s'agissait, en effet, d'établir les droits de l'État chez lui, sur ses ressortissants directs, pour chercher ensuite comment ils se modifient vis-à-vis du dehors. Le rapport est beaucoup plus immédiat entre la souveraineté et l'usage qu'il convient d'en faire, qu'entre les droits des nationaux et ceux des étrangers. M. Chantre a pourtant été singulièrement près de la vérité; il dit à la page 8 : « Le droit de l'État repose sur la souveraineté et il est limité par les nécessités de ses relations internationales. » Cette phrase renfermait le meilleur plan qu'il pût choisir pour son travail. Il est à regretter qu'il n'ait pas su s'en emparer pour la développer. Il fallait établir d'abord que l'État souverain a le droit d'expulser de son territoire qui il veut, étrangers et nationaux, coupables et innocents. Ce premier point n'a pas été compris. L'auteur va même jusqu'à dire, page 14 : « On ne peut enlever la nationalité comme châtiment. » L'excommunication n'était-elle pas, à l'origine, la seule pénalité, celle dont toutes les autres ne devaient être que des atténuations? Je reviendrai plus tard sur ce point et je montrerai ce qu'il y a de vrai dans cette assertion. Il y a là un devoir qui peut exister vis-à-vis d'États étrangers, mais qui n'existe pas vis-à-vis des individus, coupables ou simplement suspects. Ce serait mettre la société dans l'impossibilité de se défendre que de lui interdire de prendre des mesures de précaution tant que la culpabilité n'est pas hors de doute. La preuve du délit doit souvent se remplacer par une fiction, qui est la raison d'être du jury. Les erreurs judiciaires sont déplorables, mais inévitables; on ne doit pas demander à la société d'être infaillible; elle doit seulement modérer les peines pour atténuer les conséquences de ses erreurs. L'exercice de cette souveraineté se trouve restreint par des conventions ou des convenances. Il ne faut pas oublier seulement que les conventions conclues par un souverain ne sont pas

juridiques; il n'y a pas de tribunal pour forcer à les observer. Seulement, celui qui les viole se discrédite. Les convenances ne créent que des engagements moraux, de nature encore plus fragile. Ils laissent la liberté d'action plus entière et rendent la science plus nécessaire. Quant aux conventions, leur observation est du ressort, non plus de la morale simple, mais de la religion. Il faut distinguer en outre les conventions constitutionnelles, celles que l'État conclut avec ses ressortissants, et les diplomatiques, conclues avec les États étrangers. Ces dernières, sans être encore proprement juridiques, le sont déjà plus que les premières, et ont le pas sur elles. En cas de déni de justice, les étrangers ont auprès de leurs gouvernements un recours que les nationaux n'ont pas. C'est pour avoir perdu de vue cette gradation, qui paraît étrange, mais ne s'en impose pas moins, que l'auteur reste à côté de la vérité dans la question du droit d'expulser les nationaux. On peut dénier ce droit au souverain, non pas au profit des nationaux eux-mêmes, mais au profit des États étrangers, qui peuvent s'opposer à ce que nous rejetions nos rebuts sur leur territoire. Le principe est même adopté par la constitution fédérale suisse. Les confédérations sont les précurseurs de la société internationale de l'avenir. Elles réalisent les progrès auxquels cette dernière aspire. La règle en question finira sans doute par se généraliser; pourtant, elle a besoin d'être formulée; la nature des choses ne suffit pas à l'établir. D'ailleurs, certains États peuvent être enchantés de recevoir les gens que d'autres expulsent; on en a vu la preuve à la révocation de l'édit de Nantes. Il sera nécessaire de distinguer divers genres de coupables et de préciser quels sont ceux que chacun devra garder chez soi.

Dans la même page où cette question est traitée, nous trouvons mentionné le cas de l'abbé Mermillod. Comment le rapprochement matériel n'a-t-il pas conduit l'auteur à un rapprochement des idées? C'était l'occasion de proposer, non pas une solution pratique, mais un intéressant diagnostic de la difficulté pendante. Au principe qu'on ne peut enlever la nationalité comme châtiment, l'auteur a fait exception au détriment de celui qui exerce une fonction confiée par un gouvernement étranger contre la volonté du gouvernement d'origine. Celui qui prétend servir deux gouvernements à la fois s'expose à en trahir un au profit de l'autre; il faut qu'on puisse le mettre en demeure d'opter. Or, on pouvait montrer, l'histoire à la main, que la vraie cause des conflits entre l'Église catholique et l'État se trouve dans le fait que les

domaines de ces deux sociétés n'ont jamais été bien définis. Depuis le moyen âge, le mal est bien diminué, mais il n'est pas supprimé. Le temporel et le spirituel sont des catégories scientifiques, l'État et l'Église des phénomènes historiques, des formes de transition, jusqu'ici toujours plus ou moins bâtardes. On peut encore considérer, dans une certaine mesure, un prélat nommé par le pape comme un fonctionnaire d'un gouvernement temporel étranger. Sans doute, cette solution était impraticable; elle était contraire aux notions courantes et peut-être aux textes de la constitution. Mais les textes et l'opinion sont susceptibles de modifications; la vérité scientifique seule est éternelle. Ce qui ne peut pas se faire aujourd'hui peut se préparer pour l'avenir, et c'est peut-être la seule issue du conflit.

Le chapitre Ier, intitulé : *Droits et devoirs de l'État vis-à-vis des étrangers*, est la partie essentielle de l'ouvrage. Il examine successivement la conduite à tenir vis-à-vis des étrangers possédant des ressources et non dangereux, de ceux qui sont dénués de ressources et de ceux qui sont dangereux. Il est résumé dans les premières lignes du chapitre suivant en ces termes : « L'État ne peut, sans motif, refuser de recevoir les étrangers chez lui, et sans motifs il ne peut les faire partir. » Il y avait, nous l'avons vu, une tout autre division du sujet à établir. Quant à la conclusion, elle n'appartient ni au droit, ni même à la morale, mais à la psychologie. Quand il s'agit de prendre une décision, ce ne sont pas les motifs qui manquent, c'est plutôt leur surabondance qui embarrasse. La question juridique est plutôt de savoir à qui en appartient l'appréciation; la question morale, de savoir l'usage qu'il faut faire de cette liberté d'appréciation. La question juridique est simple tant qu'il s'agit d'un souverain; elle est tranchée par le mot même. On pourrait demander à qui appartient la souveraineté dans un État fédératif, par exemple; mais cette question, intéressante assurément, élargirait trop notre étude. Quant à l'usage qu'il en faut faire, il convient de distinguer entre la souveraineté compromise moralement par des engagements et celle qui a conservé son intégrité. La première alternative nous sortirait encore de notre sujet; bornons-nous à discuter la seconde, à laquelle nous sommes naturellement ramenés toutes les fois que les traités ont besoin d'interprétation.

L'auteur donne, pages 17 et suivantes, une bonne esquisse des principes qui régissent aujourd'hui les rapports des États entre eux. Malheureusement, il n'a pas senti le besoin de rechercher la raison d'être de ces

principes et, pour cela, d'en faire l'historique; c'est pour cela qu'il ne réussit pas à les accorder avec les faits. Il faut reconnaître que le caractère des relations internationales a changé avec le temps et que les modifications favorables qui se sont opérées sont l'œuvre des croyances communes. Les peuples de l'antiquité vivaient dans un isolement hostile; chez eux, les étrangers étaient assimilés aux bêtes fauves. Le christianisme travaille à grouper toute l'humanité dans une même communauté; il prépare une certaine unité juridique, non pas absolue, mais suffisante pour régler les relations internationales. Il voudrait pouvoir reconnaître des droits à tout individu de l'espèce humaine, mais il ne peut réaliser cet idéal qu'à certaines conditions. On ne peut pas introduire ou laisser dans une société des éléments qui la ruinent. Les pouvoirs publics doivent se réserver la faculté d'exclure les gens dont ils ont des raisons de se défier; il leur convient, d'autre part, de n'user de cette faculté qu'avec une grande modération. Quand on sait en tirer parti, l'homme est le premier des facteurs de la production; rien ne contribue plus à la richesse sociale. C'est pour cela qu'il convient de lui faire crédit jusqu'à ce qu'il ait démérité. Cette ligne de conduite doit s'appliquer aux peuples comme aux individus; vis-à-vis des premiers, on doit redoubler de prudence en raison de leur plus grande puissance de nuire. C'est pour cela qu'on fait des différences entre les nations suivant qu'elles sont plus ou moins dignes de confiance.

Le chapitre II, intitulé : *De l'expulsion des réfugiés politiques*, se donne lui-même pour un appendice. « Nous n'avons pas l'intention, dit l'auteur, d'étudier la différence qui existe entre les crimes de droit commun et les crimes politiques; cela nous entraînerait trop loin et ne toucherait plus qu'indirectement à notre sujet. » L'auteur pouvait se contenter de ces quatre lignes; il ne l'a pas fait, et donne au sujet accessoire autant de place qu'au principal. Nous sommes bien obligé de le suivre avec notre critique sur ce terrain. On ne peut rechercher les conséquences du crime politique sans le définir, et le définir à deux points de vue; il fallait établir ce qu'on doit entendre par crime politique, et ce qu'on a entendu par là aux diverses époques de l'histoire. Il y avait là matière à tout un travail qui aurait probablement abouti au résultat que voici : Le crime politique est un reste de la prétention d'imposer les opinions. Avec le temps, l'instrument forgé dans l'intérêt d'une cause est tombé dans les mains de ses adversaires et a été tourné contre elle. C'est ainsi qu'un même terme a servi tantôt à incriminer des actes

innocents, tantôt à en justifier de coupables. Le problème se trouve singulièrement simplifié par les principes que nous avons posés plus haut. Une fois admis que les souverains ont le droit de recevoir et d'exclure qui ils veulent, pourvu qu'ils tiennent leur parole, il n'y a plus à distinguer entre les crimes de droit commun et les crimes politiques, mais entre les crimes qui sont et ceux qui ne sont pas visés par les traités. On arrive de la sorte, conformément au principe de liberté de conscience et aux résolutions d'Oxford, à supprimer la notion de délit politique, à reconnaître qu'une idée ne peut pas constituer un crime. L'extradition ne doit plus s'accorder que pour des délits communs, dont la définition, sans doute, sera plus ou moins arbitraire et conventionnelle. M. Chantre prend la bonne direction, mais il s'arrête en chemin. Il refuse, avec raison, tout régime exceptionnel en faveur des délits de droit commun commis à l'occasion d'un intérêt politique; puis il retombe dans la vieille ornière inquisitrice en demandant une rigueur spéciale pour les crimes contre l'organisation de la société. Il fait à cette occasion, entre le moyen et le but, une confusion qui ne me paraît pas exister dans la citation de Martens dont il s'autorise.

En résumé, l'auteur a réuni beaucoup de faits, posé beaucoup de problèmes, notablement contribué à la solution de la question dont il s'occupe. Mais il s'est trop renfermé dans la pratique et l'actualité, n'a pas recherché les causes, n'a pas établi de principes directeurs; de là les hésitations et les contradictions de ses conclusions. Je m'empresse d'ajouter que cette critique s'adresse moins à l'auteur qu'à l'état actuel de la jurisprudence, qui fait bien de l'histoire et de la philosophie, mais qui les fait par acquit de conscience et sans les mettre suffisamment en pratique.

NOTICES BIBLIOGRAPHIQUES.

22. — *Précis élémentaire de droit international public*, par Georges Bry, professeur à la Faculté de droit d'Aix; 2e éd. revue et corrigée; Paris, Larose et Forcel, 1892.

En annonçant, l'année dernière, dans la *Revue* (t. XXIII, p. 96) la première édition du *Précis* de M. Bry, nous en avions loué la méthode, la saine doctrine et le style élégant. Rien ne prouve mieux les mérites de cet utile résumé que le fait d'avoir été épuisé en un an. Nous nous étions permis d'accompagner les éloges dont il nous paraissait digne en tant qu'ouvrage élémentaire, de quelques légères réserves concernant essentiellement l'absence de références bibliographiques suffisantes et d'une table alphabétique. L'auteur a bien voulu, dans sa seconde édition, tenir compte de nos observations; et le volume, revisé quant au fond, nous arrive enrichi et de tables, et d'une longue et intéressante introduction bibliographique, et de notes utiles au bas des pages.

Nous ne pouvons que remercier M. Bry, et, en le félicitant du succès mérité de son livre, exprimer le vœu que les éditions continuent à s'en succéder aussi rapidement.

Ne nous trouvera-t-il pas un Aristarque trop minutieux si nous lui suggérons, pour le cas d'une réimpression prochaine, l'idée de classer, soit par ordre alphabétique, soit par ordre de date, les auteurs qu'il cite aujourd'hui pêle-mêle après les avoir divisés, ce qui est d'ailleurs excellent, par nationalité, puis de surveiller de près la correction des noms propres? Ainsi, dans plusieurs notes, il cite *F.* de Martens, pour *G.-F.* de Martens, auteur du *Précis* édité en 1864 par Vergé, bien qu'il connaisse parfaitement les ouvrages appartenant en propre à notre savant collègue de Saint-Pétersbourg.

Ernest Lehr.

23. — *Des progrès du droit international public au* XIXe *siècle*, par M. Noguères, avocat général. — Discours prononcé à l'audience de rentrée de la cour d'appel de Chambéry. — In-8°, Chambéry, Imprimerie nouvelle, 1891.

Le temps n'est plus où le droit international public et privé formait le domaine exclusif de quelques penseurs et juristes et des hommes d'État. Chaque jour, sa popularité et sa diffusion augmentent : il s'impose aux méditations de tous, aussi bien des magistrats que des gens d'affaires. La guerre, les règles et les droits qu'elle comporte sont, en effet, des sujets trop remplis d'intérêt pour laisser qui que ce soit indifférent.

Les abus de la force ont pu momentanément obscurcir la notion véritable du droit international public, mais il n'en existe pas moins et si, comme

d'autres parties de la science, il n'est pas codifié, il se fonde sur les usages aujourd'hui admis par la plupart des nations, sur des principes qui, soit sur terre, soit sur mer, soit au regard des personnes, soit en ce qui concerne les propriétés, tendent de plus en plus à humaniser la guerre.

M. l'avocat général Noguères examine à grands traits les perfectionnements dont le droit international public a été l'objet à notre époque. Tandis qu'au XVIIIe siècle on admettait qu'une déclaration de guerre à un peuple atteignait sans exception tous les individus qui le composaient et qu'en conséquence on pouvait tuer les hommes non combattants, les femmes, les enfants eux-mêmes, on est revenu à des idées plus saines et moins barbares.

C'est la France qui, en l'an VIII, par l'organe de Portalis, a eu l'honneur de proclamer la première la règle que les particuliers sont ennemis comme soldats, mais non comme hommes et comme citoyens, que, dès lors, la guerre a lieu entre les États et non entre les personnes. Ces principes, respectés pendant les guerres de Crimée et d'Italie, adoptés par les États-Unis durant la guerre de Sécession, forment aujourd'hui la base indiscutée du droit international.

Un autre progrès inappréciable résulte de la convention de Genève, en date du 22 août 1864, signée par la plupart des puissances civilisées. Désormais, l'ennemi hors de combat n'est plus considéré comme un belligérant; le militaire blessé ou malade est soigné, quelle que soit sa nationalité, dans des ambulances couvertes, ainsi que leur personnel, par la neutralité et dont les membres portent des marques distinctives. Ainsi, à ces carnages sans excuse, puisqu'ils étaient sans nécessité, dont trop souvent les champs de bataille étaient le théâtre, ont succédé des traitements empreints d'humanité et de fraternité qui ne permettent plus de mettre à mort des ennemis réduits par leurs blessures à l'impuissance.

Une déclaration du 11 décembre 1868, arrêtée à Saint-Pétersbourg et acceptée par tous les gouvernements en vue d'atténuer les calamités de la guerre et d'éviter aux combattants des souffrances inutiles, interdit l'usage des projectiles d'un poids inférieur à 400 grammes qui seraient explosibles ou chargés de matières fulminantes ou inflammables.

En 1874, se réunit à Bruxelles une conférence dans le but d'élaborer de nouvelles règles applicables à l'état de guerre. Malheureusement, les complications politiques en ont empêché la ratification par les gouvernements convoqués. Les progrès proposés ne s'en imposent pas moins à l'attention du monde civilisé. C'est ainsi que le traitement des prisonniers de guerre, déjà amélioré par la France en 1869, a été soumis à des conditions plus humaines et plus douces. Le bombardement des villes ne peut plus avoir lieu qu'après avis préalable; il est défendu de détruire les cités sans défense et de diriger le feu sur les maisons particulières, les hospices, les églises, les collections scientifiques, les monuments des arts. Les commandants des armées d'occupation ont le droit de prendre toutes les précautions qu'exigent leur sécurité et la réussite de leurs opérations, mais ils ne sauraient imposer

par la force, aux habitants, des obligations injustes et déshonorantes, de nature à répugner à leur patriotisme. Les citoyens paisibles d'un pays ne peuvent donc être emmenés comme otages pour servir de rempart humain contre la résistance de leurs compatriotes. Quant aux représailles d'incendie, de pillage, de destruction d'une ville à l'encontre des attentats dont les belligérants seraient l'objet, on ne peut plus les admettre de nos jours. Tout au plus pourraient-elles s'exercer, après dénonciation des faits à l'ennemi qui refuserait tout dédommagement, à titre de moyen de coercition.

En ce qui concerne les conséquences de la guerre pour les propriétés, M. Noguères constate qu'aujourd'hui le vainqueur ne dispose en maître que des biens de l'État et de leurs produits. Il n'a aucun droit sur les biens des communes et des corps administratifs, ni sur ceux qui sont destinés à l'instruction, aux cultes, à la charité, aux arts. Quant aux propriétés privées, elles sont reconnues et protégées; elles doivent être, en conséquence, à l'abri de toute destruction inutile, ce qui implique la prohibition de la maraude, du pillage et des autres violations du droit des propriétaires. On ne peut s'emparer sans réquisition des objets qui appartiennent à l'ennemi, et les réquisitions qui interviennent ne se légitiment que par leur nécessité et leur proportionnalité aux ressources du pays qui les subit. Puisse-t-il en être toujours ainsi! Mais bien que ces principes aient été appliqués par les États-Unis et plus tard par le grand-duc Nicolas pendant la guerre russo-turque, n'est-il pas à craindre qu'ils soient encore méconnus? Les guerres de l'avenir seront, croyons-nous, sans merci, et l'usage des réquisitions pécuniaires que flétrit énergiquement l'auteur aura vraisemblablement le caractère excessif qui l'a maintes fois distingué dans le passé.

Au nom de la liberté humaine, et pour ne pas perpétuer les divisions et les haines parmi les belligérants, M. Noguères émet le vœu qu'il soit interdit au vainqueur de démembrer les États et d'arracher contre leur volonté des provinces à la justice qu'elles aiment; ce vœu est noble et élevé assurément, mais il n'a guère de chance d'être exaucé. Comment prohiber toute conquête que ne ratifierait pas un plébiscite? A moins que l'on admette la possibilité d'une guerre exclusivement entreprise pour imposer des contributions pécuniaires aux vaincus, autant vaudrait décréter la suppression de la guerre elle-même. L'humanité en arrivera-t-elle jamais là?

Dans les guerres maritimes, le droit du plus fort a longtemps prévalu sans partage et ce n'est que depuis le congrès de 1856 que les abus de la force ont subi d'importantes restrictions. C'est ainsi qu'on a aboli la course. Mais les vaisseaux de guerre ont conservé le droit de saisir en pleine mer les navires de commerce et les marchandises qu'ils transportent. Pourquoi n'assurerait-on pas à la propriété privée sur mer les mêmes garanties qu'à la propriété privée sur terre? Voilà ce que l'auteur se demande très logiquement et ce que réclamaient les États-Unis dès 1856. La résistance de l'Angleterre fit alors échouer une réforme qui, étant donnés les moyens de destruction dont on dispose actuellement, s'impose plus que jamais au nom de la justice.

Autrefois, les blocus étaient fictifs, et sans avoir une force navale suffisante, on déclarait bloquées de longues étendues de côtes. Le congrès de 1856 a mis fin à cet abusif état de choses; aujourd'hui, le blocus n'est obligatoire qu'autant qu'il est effectif. Un autre principe longtemps répudié par l'Angleterre, quoique admis dans quelques traités au XVIIe siècle et dans le traité d'Utrecht, a fini par triompher : c'est celui en vertu duquel le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, à l'exception de la contrebande de guerre. Comme conséquence, s'exerce le droit de visite, qui permet de s'assurer de la nationalité des navires en temps de guerre. On sait même que la plupart des nations admettent ce droit en temps de paix pour la répression de la traite des noirs, mais que la France s'y est toujours refusée.

Ce qu'il faudrait obtenir d'après l'auteur, ce serait la disparition de cet abominable fléau qui s'appelle la guerre. Si c'est un rêve, dit l'auteur, il est grandiose et l'on doit s'efforcer de le transformer en une réalité concrète au moyen de l'arbitrage international. On sait que ce principe, consacré par le traité du 30 mars 1856, a été appliqué par les États-Unis et l'Angleterre, par l'Allemagne et l'Espagne dans des circonstances mémorables. Son autorité, toutefois, n'est pas inébranlable et pour la fortifier il faut l'acclimater à nos mœurs politiques et internationales. C'est dans ce but qu'a été fondée à Paris la Société de l'arbitrage entre nations dont nous-même nous faisons partie. Elle compte à sa tête les esprits les plus généreux, les plus libéraux du temps, M. Frédéric Passy, notamment, dont la plume et la parole si alertes sont toujours prêtes à soutenir la noble cause de l'humanité.

Tel est, dans son ensemble, l'intéressant discours de M. l'avocat général Noguères. Historien compétent des progrès du droit international public, il le suit dans ses développements successifs jusqu'à nos jours; apôtre convaincu des réformes qui semblent nécessaires, il sait les exposer avec des vues personnelles élevées, parfois même en avance sur le courant actuel des idées en cette matière : ce sont là des mérites très appréciables que font valoir encore l'élégance et la facilité du style. Aussi on peut sans témérité dire que le travail de l'auteur sera lu avec autant d'agrément que de profit.

H. PASCAUD.

RECUEILS DE DROITS NATIONAUX.

24. — *La législation égyptienne annotée. — Première partie. Codes égyptiens pour les procès mixtes interprétés par la conférence des articles de ces codes avec les codes français, les codes pour les tribunaux indigènes, etc., etc., et par des annotations basées principalement sur la jurisprudence de la cour mixte d'Alexandrie, précédés des conventions internationales, et de divers documents diplomatiques relatifs à la réforme judiciaire en Égypte, suivis du règlement d'organisation judiciaire, du règlement général judiciaire, des instructions pour les greffiers, des tarifs,* etc., etc., par OCTAVE BORELLI-BEY, avocat près la cour d'appel d'Alexandrie, avec le concours

de M. Paul Rubens, avocat près la cour d'appel d'Alexandrie. — Un volume in-4°, cxxxix et 831 pages. — Bruxelles, Weissenbruch. — Paris, Rousseau, 1892. — Le Caire, Barbier.

Il y a lieu de féliciter et de remercier le jurisconsulte français et le jurisconsulte belge, à la collaboration desquels nous devons cet utile recueil. Le titre seul suffirait déjà pour en faire apprécier l'importance, tant au point de vue de la théorie générale des institutions de juridiction mixte en Orient, qu'au point de vue de l'application locale des règles qui gouvernent ces institutions en Égypte.

Au point de vue international, on peut dire que le principe de la réforme judiciaire, dont, il y a vingt-cinq ans, Nubar-Pacha a eu la glorieuse initiative, constitue un progrès incontestable et une indication précieuse pour la marche à suivre dans tous les autres pays orientaux, mais que l'organisation et le fonctionnement des tribunaux mixtes en Égypte présentent encore un grand nombre de défauts et de lacunes, de vices mêmes. Il est donc hautement intéressant d'avoir sous les yeux les documents essentiels relatifs à l'origine et à la mise en œuvre de la réforme. En les lisant avec attention, les personnes quelque peu au courant des affaires d'Égypte pourront se convaincre que l'idée première a, presque dès le début, été altérée ou obscurcie par des causes diverses, parmi lesquelles il faut ranger en première ligne le fait que trop souvent, dans les relations des puissances européennes avec les peuples orientaux, l'intérêt suprême de la justice et du bon gouvernement est sacrifié à d'étroites considérations d'égoïsme ou de rivalité politique.

Au point de vue spécialement égyptien, la collection systématiquement coordonnée des codes et des lois usuelles de ce pays mérite d'être accueillie avec une véritable reconnaissance. Rien de pareil n'existait jusqu'ici en Égypte. Dans la première partie, qui vient de paraître, chaque article des codes est rapproché des dispositions correspondantes des codes égyptiens, d'après lesquels la justice est rendue par les tribunaux indigènes, des codes français qui sont la source principale du code civil, du code de commerce et du code de procédure, enfin, de la jurisprudence, déjà si développée, de la cour d'appel d'Alexandrie.

La seconde partie comprendra les lois usuelles et les actes réglementaires.

Dans une introduction fort bien écrite, Borelli-Bey expose très sommairement ce qu'il appelle « les principes et les conditions primordiales du droit « public externe ou interne et du droit privé en Égypte ». Peut-être, pour rendre intelligible aux non-initiés une matière aussi complexe, eût-il fallu un peu moins de concision. « L'auteur a sacrifié sans hésitation, » dit-il, « les « commentaires ou les développements auxquels chaque ligne l'entraînait. » Sans doute il a craint, s'il était plus explicite, de devenir moins impartial. Ce scrupule est respectable. G. R.-J.

Ouvrages, brochures, etc., reçus par l'administration de la Revue :

N. B. La présente liste est publiée sans préjudice aux comptes rendus dont plusieurs de ces ouvrages feront l'objet dans le corps de la *Revue*. Il sera notamment rendu compte de tout ouvrage relatif au droit, à la politique internationale, à la législation comparée, à la philosophie ou à l'histoire du droit public ou privé, *dont* DEUX EXEMPLAIRES *seront envoyés directement à l'administration de la Revue*, n° 109, avenue Louise; à Bruxelles.

37. L. HÉBETTE, et L. PETIT, — *Les Codes du Congo*, suivis des décrets, ordonnances et arrêtés complémentaires mis en ordre et annotés d'après les codes et les textes du droit belge utiles à leur interprétation, et précédés des traités et autres actes internationaux ainsi que des lois et actes législatifs belges relatifs à l'État Indépendant. 2e édit. In-8°. Bruxelles, veuve Ferd. Larcier. 1892.

38. *Société de législation comparée.* — Session extraordinaire de 1889. Célébration du vingtième anniversaire de la fondation de la Société. In-8°. Paris, Cotillon, 1889.

39. BORELLI-BEY, et PAUL RUELENS. — La législation égyptienne annotée. — Première partie : *Codes égyptiens pour les procès mixtes.* Grand in-8° Bruxelles, P. Weissenbruch, 1892.

40. Dr G. OLTRAMARE. — *Une nouvelle orientation de la politique douanière et coloniale.* In-8°. Genève, H. Georg, 1892.

41. *Revue pratique de droit international privé*, 1890-91, par RENÉ VINCENT. Grand in-8°. Paris, Larose et Forcel, 1891.

42. F. DE MARTENS. — *Recueil des traités et conventions conclus par la Russie avec les puissances étrangères*, publié d'ordre du Ministère des affaires étrangères Tome IX (X). Traités avec l'Angleterre, 1710-1801. Grand in-8°. Saint-Pétersbourg, A. Böhnke, 1892.

43. J. CHAILLEY-BERT. — *La colonisation de l'Indo-Chine. L'expérience anglaise.* In-18. Paris, A. Colin.

44. Sir W. W. HUNTER. — *Bombay* 1885 *to* 1890. *A study in Indian administration.* In-8°. Londres, Henry Frowde.

45. *Association littéraire et artistique internationale.* — Congrès de Neufchâtel (1891). In-8°. Paris, 17, Faubourg Montmartre.

ANNALS
OF THE
AMERICAN ACADEMY
OF
POLITICAL AND SOCIAL SCIENCE
ISSUED BI-MONTHLY

VOL. III. — JULY 1892. — N° 1

EDITOR : **EDMUND J. JAMES.** — ASSOCIATE EDITORS : **ROLAND P. FALKNER, JAS. HARVEY ROBINSON**

CONTENTS :

Cabinet Government in the United States, by Freeman Snow; School savings banks, by Sara L. Oberholtzer; Patten's dynamic economics, by John B. Clark; Geometrical theory of the determination of prices, by Leon Walras; Discussion . Basis of Interest, by B. F. Hughes; Miscellany : Conference of the Central Bureau for the Promotion of the Welfare of the Laboring Classes, by Leo S. Rowe; Origin and Growth of Taxation in Japan, by Takekuma Okada. — Personal notes : Lewis, Finley, Spiers, Hull, Bemis, Turner, Kinley, Bourne, Reiger. — Book reviews and Notes : Rates Question in recent Railroad Literature, by S. Sherwood; Recent Books Relating to the Silver Question, by A. B. Woodford; Deploige, Le Referendum en Suisse, by J. H. R. De Laveleye; Le Gouvernement dans la Démocratie, by J. W. Jenks; Plehn, Das Kreditwesen der Staaten und Städte der Nordamerikanischen Union, by R. P. F. Schloss; Methods of Industrial Remuneration, by C. C. Plehn. — Notes.

PHILADELPHIA :

American Academy of Political and Social Science.

ENGLAND : P. S. King and Son, 5, King St., Westminster, London, S. W.
FRANCE : Larose et Forcel, rue Soufflot, 22, Paris. — GERMANY : Gustav Fischer, Jena.
ITALY : Direzione del Giornale degli Economisti, Rome, Via Ripetta, 102

Chaque livraison : 6 fr. — Un an : 31 fr.

ANNUAIRE

DE

L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

Un volume broché . . . . . Fr. **5 00**
— relié avec portrait . . . » **7 50**

Un volume de l'*Annuaire* est publié normalement pour chaque session de l'Institut.

Dix volumes ont paru. Le onzième volume rendant compte de la session qui a eu lieu à Hambourg en septembre 1891 est sous presse.

L' « Annuaire » se trouve chez le Secrétaire de l'Institut, 109, avenue Louise, Bruxelles, et chez tous les principaux libraires.

Toutefois, les tomes V, VI et VII sont épuisés, et ce dernier seul a été réimprimé.

LA

REVUE DE DROIT INTERNATIONAL

ET DE LÉGISLATION COMPARÉE

A ÉTÉ FONDÉE EN 1869

par **MM. T.-M.-C. Asser, G. Rolin-Jaequemyns** et **J. Westlake.**

La *Revue* est publiée depuis le 1er janvier 1890 par une Société dont le siège est à Bruxelles, 109, avenue Louise.

Le Comité de rédaction se compose de MM. **T.-M.-C. Asser, Ernest Nys, Alphonse Rivier, Édouard Rolin, G. Rolin-Jaequemyns, J. Westlake** et de M. **Paul Hymans,** secrétaire.

Rédacteur en chef : M. **Rolin-Jaequemyns.**

Secrétaire gérant : M. **Paul Hymans,** 161, rue du Trône, à Bruxelles.

ON PEUT S'ABONNER :

A Bruxelles, au bureau de la *Revue*, 109, avenue Louise et 161, rue du Trône;
A Berlin, à la librairie Puttkammer et Mühlbrecht, 64, Unter den Linden;
A la Haye, chez Belinfante frères, Wagenstraat;
A Paris, chez Durand et Pedone-Lauriel, 13, rue Soufflot;
Et chez les principaux libraires de l'Europe et de l'Amérique.

Une année de la *Revue* comprend six livraisons de six à huit feuilles d'impression chacune.

PRIX D'ABONNEMENT ANNUEL { **16 francs pour la Belgique.**
18 francs pour l'étranger.

HA... -GE
DEC 16 1892
LIBRARY.

REVUE

DE

DROIT INTERNATIONAL

ET DE

LÉGISLATION COMPARÉE.

Rédacteur en chef : M. G. ROLIN-JAEQUEMYNS,
Avocat, ancien Ministre, general Adviser to the Siamese Government.

MEMBRES DU COMITÉ DE RÉDACTION, MM.

T.-M.-C. ASSER,
Conseiller du Ministère des affaires étrangères,
Avocat, professeur à l'Université d'Amsterdam,
Membre de l'Institut de droit international.

ERNEST NYS,
Professeur à l'Université de Bruxelles,
Juge au tribunal de 1re instance,
Membre de l'Institut de droit international.

ALPHONSE RIVIER,
Consul général de la Confédération suisse,
Professeur à l'Université de Bruxelles,
Membre de l'Institut de droit international.

ÉDOUARD ROLIN,
Avocat à Bruxelles,
Associé et secrétaire-trésorier de l'Institut
de droit international.

J. WESTLAKE, Q. C.,
Professeur à l'Université de Cambridge,
Membre de l'Institut de droit international, à Londres.

SECRÉTAIRE GÉRANT : **M. PAUL HYMANS**, AVOCAT A BRUXELLES.

M. ÉDOUARD ROLIN a été désigné pour remplacer **M. ROLIN-JAEQUEMYNS** dans les fonctions de **rédacteur en chef**, depuis le 1er juillet 1892.

Tome XXIV. — 1892. — N° 5.

BRUXELLES,
BUREAU DE LA REVUE : 109, AVENUE LOUISE.
LA HAYE, BELINFANTE FRÈRES. | PARIS, DURAND ET PEDONE-LAURIEL.
BERLIN, PUTTKAMMER & MÜHLBRECHT.

1892

TOUS DROITS RÉSERVÉS.

TABLE DES MATIÈRES CONTENUES DANS LA 5e LIVRAISON DU TOME XXIV, 1892.

Pages.

L'Espagne en Afrique, par M. TORRES CAMPOS 441

Le referendum et l'initiative en Suisse, par M. C. HILTY. 476

Institut de Droit international. *Compte rendu sommaire de la Session de Genève en 1892*, par M. ÉDOUARD ROLIN. 490

NOTICES DIVERSES :

Peiresc et Grotius, par M. E. N. 546

Le Congrès international de droit maritime de Gênes, par M. ÉD. R. . . 547

La prochaine conférence monétaire à Bruxelles, par le même 547

NOTICES BIBLIOGRAPHIQUES :

25 — *Ferdinand Dreyfus.* — L'arbitrage international, par M. A. RIVIER. 549

26. — *Henri Prudhomme.* — Code de commerce espagnol, par M. H. DE C. 551

27. — *Henri Prudhomme.* — Code de commerce chilien, par le même . . 551

28. — *Edmond Turrel.* — Code de commerce italien, par le même. . . 552

N. B. — L'administration possède encore quelques collections complètes de la Revue. Pour les conditions, s'adresser au secrétariat, rue du Trône, 161, Bruxelles.

HARVARD COLLEGE
DEC 16 1892
LIBRARY.

L'ESPAGNE EN AFRIQUE

PAR

M. TORRES CAMPOS,
professeur à l'université de Grenade,
membre de l'Institut de droit international.

I

La nature a placé l'Espagne aux confins de l'Europe. Où finit celle-ci, l'Afrique commence. Ces deux parties du monde ne sont séparées que par un canal, sorte de pont aquatique, qui permet à l'Afrique de passer en Europe, et à l'Europe de passer en Afrique.

Si l'Espagne et la Barbarie se tendaient les mains, elles se trouveraient liées par une double étreinte.

Ce fait tout naturel a nécessairement produit un fait historique correspondant.

En tout temps, l'Espagne a cherché à s'emparer de la Barbarie ou à y exercer une influence quelconque, et par contre la Barbarie a fait tout ce qui était en son pouvoir pour maîtriser et diriger l'Espagne, comme si deux entités géographiques avaient voulu n'en former qu'une seule, sans se préoccuper de la question de savoir à laquelle des deux écherrait le rôle de conquérant et de vainqueur.

La politique des anciens Romains tendait à l'asservissement du monde; mais l'Espagne et la Mauritanie Tingitane, même assujetties aux armes des légions romaines, réunirent le gouvernement des deux nations dans une seule main et, selon les vicissitudes des temps, l'Afrique reconnaissait l'autorité qui venait d'Espagne ou, phénomène contraire, l'Espagne obéissait aux préfets envoyés en Afrique.

Les Vandales s'emparèrent de la partie méridionale de la péninsule. Mais ils n'avaient pas encore bien assis leur empire dans l'Andalousie, que déjà ils passèrent en Afrique. Les Goths, à leur tour, aussitôt qu'ils recueillirent leur succession, ne songèrent qu'à s'établir sur les côtes les plus rapprochées de l'Afrique.

Mais une fois la monarchie affaiblie, les guerriers privés d'énergie, les

villes sans murailles pour se défendre, et la corruption devenue générale, les Goths furent mis en déroute en 711 et les fils de Mahomet devenus maîtres en peu de temps de l'Espagne se répandirent en Europe.

Un petit nombre seulement de vaincus, groupés autour de Pélage et de Iñigo-Arista, organisèrent dans les Asturies et dans l'Aragon une lutte opiniâtre de reconquête.

Leur politique et celle de tous leurs rois persista dans l'accomplissement de cette entreprise grande et héroïque et eut pour seul objectif de chasser de la mère patrie les barbares envahisseurs.

En effet, ceux qui se trouvaient aux prises avec des ennemis pénétrés au cœur de l'Espagne ne pouvaient porter l'attention sur les événements de l'extérieur. C'étaient alors pourtant des siècles de fer et de foi robuste, où les rois naissaient au milieu des combats, vivaient uniquement de la vie guerrière et mouraient sur les champs de bataille.

Cependant les rois d'Aragon, délivrés des envahisseurs bien avant les rois de Castille, possédant une véritable puissance maritime et, maîtres déjà de la Sicile et de Naples, firent quelques expéditions en Afrique, où ils s'emparèrent des Xerves et des Querquennes; de cette façon, ils rendaient coup pour coup, tandis que, grâce à l'occupation des Xerves, ils protégaient la Sicile contre les entreprises des pirates.

L'union de la Castille et de l'Aragon, sous Ferdinand et Isabelle, dits les Catholiques, assura le triomphe définitif de la croix sur le croissant. Le 2 janvier 1492 l'étendard chrétien flottait sur la Tour de la Vela, à Grenade, dernier retranchement où se réfugièrent les infidèles. Les Mores, vaincus autant à cause de leurs dissensions que par le succès des armées des souverains catholiques, fuirent en Afrique. L'Espagne était reconquise. Dès lors, la Castille, débarrassée de ses ennemis intérieurs, commença les invasions.

Les rois de Castille étaient donc parvenus au but du voyage dont Covadonga avait été le point de départ. Arrivés au faîte de l'Alhambra à Grenade, ils érigèrent à la face du monde la Croix victorieuse et ils tournèrent les yeux vers la contrée qui pendant des siècles avait subjugué l'Espagne. Aller en Afrique, c'était rendre à celle-ci une visite qui lui était due et, y porter la guerre, c'était assurer la sécurité de l'Espagne.

Dans ce but, pour ouvrir un vaste champ d'action à l'esprit belliqueux qui animait l'Espagne et surtout pour développer la propagation

de la doctrine du Christ, les conquérants de l'Alhambra se ruèrent sur l'Afrique, dont ils parcoururent le littoral en vainqueurs.

Isabelle-la-Catholique, la plus grande souveraine d'Espagne, dans son immortel testament, disait et recommandait avec instance aux Espagnols « de ne pas abandonner la conquête de l'Afrique et de combattre pour « la foi contre les infidèles ».

Elle fit la même recommandation à l'empereur Charles-Quint, le roi catholique, qui avait entrepris l'expédition d'Oran pour le *service de Dieu*. Un ministre, digne de Ferdinand et d'Isabelle, le cardinal Cisneros, après avoir revêtu la cotte de maille sur l'habit franciscain, fit la conquête d'Oran. « Le Christ et Mahomet se livrent bataille », disait-il à Pierre Navarro.

Charles-Quint, dont, disait-on, la vocation en Europe était de conquérir l'Afrique, après s'être rendu maître de la Goulette, porta ses regards vers Tunis et, voyant ses soldats hésitants, il ranima leur courage en leur déclarant : « qu'il n'abandonnerait pas dans cette guerre ceux qui, pour l'amour de Jésus-Christ et pour le soin de leur honneur, étaient résolus à l'accompagner jusqu'au bout ». Dans les batailles, la croix allait toujours au-devant des soldats; en tête des colonnes marchaient des moines. Après le triomphe, ils se jetaient à genoux et, levant les yeux au ciel, ils s'écriaient : *Non nobis, Domine, non nobis, sed nomini tuo da gloriam.*

Répandre la foi chrétienne et effectuer dans cette intention la conquête d'Afrique, telle était, sans aucun doute, la politique de ces rois et celle du grand cardinal. Il serait téméraire d'affirmer, que dans leur pensée, il ne fallait combattre les infidèles que parce qu'ils étaient des infidèles, mais il est plus juste d'affirmer qu'ils les combattaient afin de les forcer à se convertir. La conquête de l'Afrique était un moyen, non un but. La reine et Cisneros, pour qui l'idée religieuse dominait toute autre, n'auraient reculé devant aucune considération. Conception grandiose dont la réalisation pratique se heurta à des obstacles qui l'obligèrent à s'incliner devant des raisons de convenance politique et de possibilité matérielle !

En effet, un examen attentif de l'histoire nous démontre que les intentions du roi catholique et de ses successeurs — si grand qu'en fût leur désir — n'étaient pas de conquérir, quand même, par la force des armes, l'intérieur de l'Afrique, mais bien de s'établir d'abord sur les côtes et d'y assurer leur domination en construisant des forteresses, sur les-

quelles ils s'appuyeraient pour étendre leur influence vers l'intérieur du territoire et pour empêcher, autant que possible, la piraterie, fléau et opprobre des nations chrétiennes.

Les faits les plus significatifs appuient cette manière de voir. Lorsque les rois d'Alger, de Tlemcen et de Tunis se reconnurent ses vassaux, Ferdinand le Catholique cessa immédiatement la guerre qu'il avait entreprise contre eux. Dans son testament, il disait déjà à l'empereur Charles V « de s'appliquer, autant que possible, à faire la guerre aux Mores, mais de ne jamais exposer, à cette occasion, des sujets à l'extermination ou à un autre dommage ». Charles entra à Tunis les armes à la main, mais loin de s'emparer de cet État, il raffermit le trône de son souverain légitime. Philippe II conclut avec le roi du Maroc des traités d'alliance qu'il observa rigoureusement.

Étendre la prépondérance chrétienne et assurer la sécurité des côtes d'Espagne, mais par la force armée seulement, lorsque toutes les tentatives de négociation avaient échoué, telles étaient dans leur sens pratique les vues de ces grands rois. Mais si leurs aspirations atteignaient un ordre d'idées encore plus élevé, ils furent obligés de les modérer par la crainte de voir sombrer dans les sables brûlants de l'Afrique la grandeur militaire de l'Espagne, par la nécessité de tenir tête aux envahissements des Turcs qui menaçaient l'Europe, enfin par le besoin d'achever et de conserver la conquête du nouveau monde que Christophe Colomb avait légué à l'Espagne.

Voilà quelles étaient les conceptions politiques des rois d'Espagne; mais on peut soupçonner, non sans raison, que leur peuple réfléchissait moins aux inconvénients de la conquête de l'Afrique et que, en communion d'idées avec Isabelle et Cisneros, il ne voyait en elle que la continuation de la guerre contre les Mores de Grenade.

Un soldat obscur conseillait à un des Philippe de faire cette guerre et lui disait notamment : « Il est de notoriété que les royaumes et les États de la plupart des princes du monde catholique ou païen sont réunis et forment un corps presque unique. Seule Votre Majesté possède des États dispersés sur les divers points du globe. De sorte que cette petite parcelle de terre qui est notre antique patrie espagnole, supporte seule le poids de tout l'empire, prodiguant aux autres parties de ce vaste domaine, tout éloignées et écartées qu'elles puissent être, ses trésors et le secours de ses lois et de ses armes... Or, à certains moments, elle a besoin de quelque alliance et de quelque appui pour

alléger ses charges et assurer sa conservation dans l'avenir. Il importe donc qu'elle étende et recule les limites de ses domaines, en effectuant la conquête, qui lui est du reste dévolue de droit... des quatre royaumes barbaresques de Tunis, Fez, Tlemcem et Maroc, royaumes des plus fertiles et pourvus de toutes les richesses, au point que si Votre Majesté les avait vus, *elle ne pourrait souffrir qu'ils restent au pouvoir des infidèles.* »

Ce soldat exprimait les véritables aspirations du peuple espagnol, et assurément, les souverains d'Espagne les auraient réalisées — groupant en un seul empire l'Espagne et la Barbarie pour lesquelles la Méditerranée n'eût été qu'un lac — si la Providence ne les avait appelés à accomplir une triple mission : sauver la civilisation européenne de la barbarie turque, délivrer l'Église catholique du danger dont la menaçait la révolution protestante, et enfin entreprendre la conquête d'un monde inconnu jusqu'alors.

La politique des souverains catholiques, de Charles V et de Philippe II fut suivie et continuée par leurs successeurs de la maison d'Autriche et même par le premier prince de la maison des Bourbons.

Philippe III s'empara de la Mahamora et, de concert avec Muley Mohamet Xeque, à qui il fournit le moyen de récupérer son royaume, il s'empara aussi de Larache. Philippe IV accepta comme sujet tributaire Sidy-Gailan, qui se faisait appeler roi de Tétouan et dont il favorisa les entreprises. Charles II se rend maître d'Alhucemas. Philippe V entreprend à nouveau la conquête d'Oran, qui était retombée au pouvoir des ennemis, afin qu'aucune partie des domaines que la divine Providence avait confiés à ses soins, lorsqu'elle l'éleva au trône de la monarchie espagnole, *ne fût écartée du sein de l'Église et ne fût soustraite à la religion catholique.*

En outre, le même roi tenta le siège d'Alger et s'efforça d'extirper de cette orgueilleuse cité la piraterie qui infestait les côtes d'Espagne plutôt pour les piller que pour les dominer. Mais la fortune ne sourit pas à ce souverain, qui cependant ne manquait pas de moyens.

Aucun de ces rois ne fit de tentative pour soumettre l'intérieur de l'Afrique. Bien que l'occasion s'en fût présentée, il ne leur parut pas opportun d'en profiter. Ils se bornèrent, comme leurs prédécesseurs, à consolider les places fortes qu'ils possédaient sur les côtes pour garder et dominer les régions avoisinantes, entraver l'action des pirates lorsqu'il était impossible de leur infliger un châtiment, conclure des trêves avec

les roitelets voisins, assurer les bonnes dispositions de quelques tribus, et conserver autant qu'il leur était nécessaire la fidélité des Mores qui combattaient à leurs côtés.

A partir de Philippe V, la politique espagnole en Afrique subit des modifications profondes. Jusqu'alors, elle s'était bornée à étendre les conquêtes sur le littoral, qui avait été garni de soldats, toujours prêts à prendre les armes et à engager le combat. Mais le dernier roi se décida à cesser la lutte armée, pour entamer des négociations et conclure des traités de commerce. Les temps étaient bien changés : Charles III et Florida Blanca étaient loin de Ferdinand le Catholique et du cardinal Cisneros.

L'esprit religieux qui donna à l'Espagne tant d'idées magnanimes et d'énergie était encore vivace dans le peuple, mais il avait perdu toute sa puissance et toute sa vigueur chez le roi et dans son entourage. Ferdinand le Catholique et les princes de la maison d'Autriche auraient versé leur sang et celui de leurs sujets pour porter aux infidèles la parole évangélique. Leurs paroles, leurs actes, leurs traités, n'avaient pas d'autre mobile que le sentiment religieux. Au contraire, les derniers rois de la maison de Bourbon, imprégnés de l'esprit novateur de l'époque, renoncèrent aux entreprises guerrières et, lorsqu'ils faisaient avec les nations infidèles des traités, dits « d'amitié et de commerce », si les intérêts du catholicisme n'étaient pas complètement oubliés, ils étaient peut-être de loin supplantés par les préoccupations commerciales.

Chez les anciens, l'idée religieuse qui faisait naître et entretenait les sentiments élevés, avait la priorité sur toutes les autres; chez les modernes, la faveur a été accordée aux préoccupations mercantiles, qui contribuent spécialement au développement du bien-être matériel.

Les traités de Charles III avec l'empire du Maroc et les régences d'Alger et de Tripoli en sont un témoignage : « Votre Majesté, disait Florida Blanca à Charles III, est arrivée par ce traité à purger les mers des pirates et de tous ses ennemis. L'étendard espagnol se rencontre dans tout le Levant, où il était inconnu naguère, et les mêmes nations qui lui faisaient une guerre déguisée, lui donnent aujourd'hui tous leurs égards, depuis que, grâce à Votre Majesté, le commerce et la marine ont augmenté. »

En général, ces traités ont été faits à l'avantage de l'Espagne. Ils s'occupent principalement des intérêts matériels. Leur portée religieuse se

borne à accorder aux Espagnols le libre exercice de la religion catholique dans les hôtels consulaires ainsi que dans les maisons particulières.

Le traité de Tunis stipulait en faveur des Tunisiens qui mourraient en Espagne les mêmes avantages. Un article du traité conclu avec la Régence d'Alger disposait que, « par considération pour le roi catholique, les Algériens respecteraient non seulement les côtes d'Espagne, mais aussi celles des États pontificaux ».

Sous Charles IV, la politique espagnole n'eut aucune ingérence en Afrique, absorbée qu'elle était par la lutte qu'il fallait soutenir contre la révolution française. Il fallut concentrer tous les forces pour défendre les frontières d'Espagne. L'attention des ministres était surtout occupée par la situation politique en France. Les possessions africaines furent négligées; leur entretien était une grande charge pour le trésor et, depuis que l'action militaire avait été abandonnée pour le régime des négociations par voie diplomatique, elles étaient devenues inutiles.

Lors de l'invasion française en 1808, toute velléité de conquête ou même de tentatives pour conserver les possessions de l'extérieur, durent être écartées par la nécessité de veiller au salut de la patrie. Il n'y a donc pas à s'étonner que, dans des temps si mauvais, Charles IV n'eût pas autre chose à l'actif de sa politique coloniale que le traité conclu avec Tunis et l'abandon d'Oran.

Par compensation de la cession volontaire de cette dernière ville, Charles obtint pour l'Espagne le monopole du commerce. Désormais, les établissements commerciaux avaient le pas sur les églises. Grâce au désastreux traité du 12 septembre 1791, signé par Florida Blanca, l'Espagne pouvait se procurer de l'argent à Oran. De sorte qu'au début elle faisait des conquêtes pour propager la foi et assurer sa situation en Afrique, et que dans la suite elle se livrait au trafic, et enfin, faisait abandon de tout [1].

[1] Galindo y de Vera, *Historia, vicisitudes y politica tradicional de España, respecto de sus posesiones en las costas de Africa desde la monarquia gotica y los tiempos posteriores á la Restauracion hasta el último siglo.* Memoria premiada por la Real Academia de la Historia en el concurso publico de 1861. Madrid, Tello, 1884. 1 tomo. (Histoire, vicissitudes et politique traditionnelle de l'Espagne, relativement à ses possessions de la côte d'Afrique, depuis la monarchie gothique et l'époque de la Restauration jusqu'au siècle dernier. Mémoire couronné par l'Académie royale d'histoire, au concours public de 1861. Madrid, Tello, 1884. 1 vol.)

II

Selon le distingué géographe D. Pascual Madoz, l'Espagne en 1850 n'occupait plus que cinq points de l'Afrique septentrionale, tristes débris de ce vaste et magnifique empire conquis par les armées espagnoles depuis l'expulsion des Mores, et comprenant alors toutes les places fortes et tous les ports échelonnés sur huit cents lieues de côte qui s'étendent depuis le cap Nun en face des îles Canaries — faisant également partie des possessions espagnoles — jusqu'aux limites occidentales de l'Égypte. De vastes territoires, à l'intérieur, reconnaissaient la suzeraineté de l'Espagne et lui payaient tribu et aujourd'hui encore, à Tunis, à Bougie, à Oran, on retrouve les vestiges et les souvenirs de la domination espagnole.

Ces cinq points étaient : Melilla, les îlots de Velez de la Gomera et d'Alhucemas, Ceuta et les îles Chafarinas. On considérait en outre, comme appartenant à l'Espagne, les îles inoccupées de Peregil, de Alboran et de Limacos ou Caracoles, ces dernières situées en face de l'Algérie (1).

Selon l'Institut de géographie et de statistique, appartiennent à l'Espagne : les possessions de Melilla, de Ceuta, plus une partie de la côte du golfe de Guinée, toutes situées sur le continent africain et à quelque distance de celui-ci, les îles Fernando-Poo, Annobon, Corisco, Elobey, Canaries et Chafarinas, ainsi que les îlots de Velez de la Gomera, d'Alhucemas, de Peregil (2) et de Alboran. En outre, le protectorat espagnol s'étend sur une zone assez vaste de la côte occidentale de l'Afrique, entre le cap Bojador et la baie de l'Ouest, et enfin sur des territoires importants de la côte de Guinée (3).

(1) Madoz, *Diccionario geográfico-estadístico-historico de España y sus posesiones de Ultramar.* (Dictionnaire géographique, statistique et historique de l'Espagne et de ses possessions d'outre-mer.) Madrid, années 1849 et suivantes.— Coello, *Atlas de España y sus posesiones de Ultramar. Posesiones de Africa.* (Atlas de l'Espagne et de ses possessions d'outre-mer. Possessions africaines.)

(2) D'après la légation d'Espagne au Maroc, il n'y a pas de renseignements sur la possession de cet îlot par l'Espagne. Il doit donc appartenir au Maroc.

(3) *Reseña geográfica y estadística de España por la Dirección general del Instituto geográfico y estadístico.* Madrid, 1888. (Notice géographique et statistique sur l'Espagne, publiée par la Direction générale de l'Institut de géographie et de statistique. Madrid, 1888.)

Les Arabes de Melilla se livraient à la course sur les côtes d'Espagne; celle-ci porta les armes contre eux et décima la population du littoral africain Les rois catholiques décidèrent de relever Melilla et en 1496 une flotte quitta le port de San-Lucar de Barrameda, sous les ordres de Pierre Estopiñan, qui occupa les ruines de la cité more sans rencontrer de résistance. Il construisit immédiatement des fortifications, terminées en quelques jours, afin d'empêcher les Mores de le déloger de cette position. Le duc de Medina Sidonia, en récompense des services qu'il rendit aux rois, en reçut la possession avec le titre de maréchal, depuis la conquête jusqu'au 7 juin 1556.

Dès que la conquête fut achevée commencèrent les sorties de la garnison contre les Mores, et les attaques de ceux-ci contre le nouvel établissement. Ce serait un récit interminable que de fournir des détails circonstanciés sur tous ces événements, d'autant plus qu'ils se répètent toujours. Les plus importants sont : le danger auquel la garnison de Mellila fut exposée, en 1687, pendant plus de quarante jours, par le fait d'une armée nombreuse qui vint l'assaillir avec vigueur; les embarras qui lui furent suscités en 1694, fait notable également, car on suppose que les Français, dans le but de diviser les forces espagnoles et de favoriser ainsi la conquête de la Catalogne, les avaient provoqués indirectement. En 1696, les Mores sacrifièrent beaucoup d'hommes pour tenter de reprendre cette place.

En 1508, les rois catholiques convoquèrent le comte Pierre Navarro avec sa propre flotte et les galères de Savoie, plus un contingent de troupes espagnoles et italiennes, pour infliger un châtiment aux corsaires de Velez de la Gomera qui infestaient les côtes de Grenade. Les Mores, qui étaient au nombre de 7,000, prirent la fuite à la vue de l'escadre. Cette action fut si rapide que 200 Mores qui étaient préposés à la garde de la place l'abandonnèrent aussitôt que les Espagnols y entrèrent. Les Mores firent quelques tentatives infructueuses pour reconquérir l'îlot lorsqu'en 1522, Muley Mohamed, seigneur de la Gomera, s'en empara par trahison.

En 1525, le marquis de Monejar sortait du port de Malaga à la tête d'une flotte régulière avec la mission de reprendre la place par surprise; mais il n'y réussit pas. En juillet 1563, D. Sancho de Leyva partit de Malaga avec 24 galères et 5,000 hommes, mais il ne fut pas plus heureux dans sa tentative de récupérer l'îlot. Aux Cortès tenues à Monzon, en 1564, on demanda à Philippe II d'expulser les Mores des côtes de Bar-

barie à cause des incalculables dommages qu'ils causaient à l'Espagne. C'est pourquoi le vice-roi de Catalogne, don Garcia de Tolède, reçut l'ordre de partir dans cette intention; ce qu'il fit en effet, ayant sous ses ordres une expédition composée de soldats espagnols, piémontais, napolitains, siciliens, allemands et portugais, ainsi que d'un grand nombre de galères appartenant à tous les princes de la chrétienté. La flotte partit de Malaga en août 1564 et, après un grand nombre d'évolutions, d'escarmouches et d'engagements sérieux, les troupes alliées s'emparèrent de l'îlot, qui fut fortifié et bien défendu. En 1680, 10,000 Mores viennent assiéger l'îlot, mais les Espagnols ayant reçu du renfort à temps, ils furent forcés de se retirer. En 1702, l'empereur du Maroc envoya son fils avec une armée considérable pour surprendre la place. Après maints engagements, les Mores prirent le fort qui défendait le camp, mais les Espagnols s'en étant réemparés, le détruisirent afin que si dans la suite ils étaient évincés de cette place, elle ne pût être fortifiée et mise en œuvre contre eux. A plusieurs reprises, les Mores revinrent essayer de la reprendre, mais sans succès. Ils finirent par ne plus y songer.

Jean Ier de Portugal prit Ceuta le 14 août 1415. Immédiatement, la garnison se mit à inquiéter les régions avoisinantes. Assiégée par les Mores en 1418, elle fut délivrée par l'infant don Henri de Portugal. Elle fut incorporée à l'Espagne, avec Tanger et Mazagan, lors de la réunion du Portugal à l'Espagne en 1580. Conformément au désir exprimé par les habitants, après la séparation du Portugal et de l'Espagne en 1640, elle continua à appartenir à cette dernière. Les droits de l'Espagne sur Ceuta furent reconnus par les Portugais lors de la paix de 1658. Depuis, les Mores l'ont investie à plusieurs reprises; le siège qu'ils mirent devant cette ville en 1694 est célèbre par sa longueur. Jusqu'au 5 mars 1727, ils recommencèrent les hostilités à chaque occasion. A cette date, ils levèrent le siège et n'inquiétèrent plus Ceuta jusqu'au 13 septembre 1790. Ce jour-là, ils revinrent l'assiéger avec des forces considérables, mais cette expédition resta sans résultats et ils se retirèrent l'année suivante. Depuis lors, Ceuta n'a plus été troublée que par quelques alertes, sans autre acte d'hostilité bien caractérisé que l'usurpation de territoire commise en 1837, et dont la remise solennelle eut lieu le 7 octobre 1844.

L'îlot d'Alhucemas fut pris par les navires espagnols *Saint-Augustin* et *Saint-Charles* le 28 août 1673, sans aucune résistance; la population de ce récif ne se composait que de quelques pêcheurs mores. Depuis

cette époque, cette possession n'a jamais été sérieusement menacée.

De graves raisons politiques déterminèrent le gouvernement espagnol à ne pas laisser longtemps désertes les îles Chafarinas et firent qu'une expédition composée des vapeurs de guerre *Piles* et *Vulcano*, du brigantin *Isabelle II* et du mistique *Flecha*, avec quatre autres navires de transport et quelques compagnies d'infanterie, fut envoyée sous les ordres du chef des forces militaires de Grenade, D. Francisco Serrano, pour en prendre possession, ce qui eut lieu le 6 janvier 1848. Après le débarquement des troupes et des effectifs nécessaires à suffire provisoirement à la défense de ce territoire écarté, on procéda au baptême des îles : celle du centre reçut le nom d'Isabelle II; celle de l'est, du Roi, et celle de l'ouest, du Congrès. Ensuite, on s'occupa activement du débarquement de tous les effectifs qu'on y avait transportés, de la disposition des batteries ainsi que de tous les travaux nécessaires pour fixer l'établissement qui maintient dans ces îles le prestige du pavillon espagnol (1).

Au commencement du XVe siècle, le noble baron normand Saint-Martin la Gaillard, du comté d'Eu, le fameux Jean de Béthencourt, favorisé par la monarchie espagnole, dirigea une expédition et entreprit la conquête de l'archipel des Canaries, qui faisait partie des biens de la couronne d'Espagne. Les souverains de Castille fondaient leurs prétentions sur des faits historiques qui remontaient à une époque très reculée et sur une possession qui avait pour point de départ des événements plus récents. Ils invoquaient la succession dans les droits de Pélage; les rois de la monarchie gothique, en effet, possédèrent la Mauritanie Tingitane dont les îles Canaries étaient considérées comme une dépendance. Au VIIe siècle, Sisebuto et Suintila, après avoir enlevé aux Byzantins les établissements que ceux-ci possédaient dans la région du détroit à l'extrémité de la péninsule ibérique, s'étaient dirigés vers l'Afrique et y complétaient leurs conquêtes en assujettissant la Mauritanie Tingitane dans la Barbarie occidentale, en fondant Tanger, et plus au sud, d'autres localités sur les côtes. Ils arrivèrent ainsi naturellement à la région du Tekna et des îles voisines. De sorte que l'on put

(1) MADOZ, *Diccionario*. (Dictionnaire cité.) — SANTOJA Y DIAZ PERONA. *España en el Riff, o apuntes sobre las plazas españoles en la costa de Africa*. (L'Espagne dans le Riff, ou notes sur les places espagnoles de la côte d'Afrique.) Tudela de Navarra, 1881. 2 vol. — *Congreso español de geografía colonial y mercantil*. (Congrès espagnol de géographie coloniale et commerciale.) Madrid, 1884. Vol 1er.

barie à cause des incalculables do[illegible]ition réel ou fictif, tom-
C'est pourquoi le vice-roi de [illegible] hispano-gothique sans que la
l'ordre de partir dans ce[illegible] eût eu pour effet d'interrompre
ordres une expédition [illegible] antérieurs. Comme successeur de
tains, siciliens, all[illegible] roth, Alphonse XI de Castille, demanda
galères apparten[illegible] solennelle de la priorité des droits qu'il
Malaga en ao[illegible]
mouches et [illegible] Canaries.
l'îlot, qui [illegible] Béthencourt, chambellan de Charles VI, investi du com-
assiége[illegible] ces îles, équipa un navire qui mit à la voile, du port de
furer[illegible] Rochelle, le 1er mai 1402. Les îles de Lanzarote, Fuerteventura,
av[illegible] Gomera et Hierro, furent conquises en peu de temps, puis les opéra-
[illegible] tions militaires furent suspendues. Béthencourt s'appliqua à organiser
le gouvernement et l'administration, mais il mourut en 1424.

Après quelques contestations avec le Portugal, le gouvernement des Canaries fut confié à Herrera. C'est alors qu'on équipa une escadre pour permettre l'entrée des troupes espagnoles dans les trois îles voisines, les plus importantes de l'archipel, et pour y construire des forteresses et des ouvrages de défense destinés à garantir les possessions nouvelles contre toute attaque. Une de ces forteresses fut la fameuse tour de Santa-Cruz de Mar Pequeña. Pour diminuer les difficultés de la conquête, les rois catholiques mirent sous leur protectorat les îles de Canarie, Ténériffe et Palma; en 1496, ils parvinrent à obtenir la soumission complète du territoire. Les Canaries, quoique privées de fortifications convenablement appropriées et de secours militaires, ont su défendre brillamment l'intégrité de leur territoire, non seulement contre la piraterie, mais aussi contre de formidables armées. Elles opposèrent, avec un succès éclatant, une résistance glorieuse aux armées anglaises, commandées par Drake en 1595 et par Nelson en 1796, et en 1599 contre les Hollandais, conduits par Vander Does [1].

Les îles Annobon et Fernando-Poo furent découvertes par les Portugais, la première en 1471 et la seconde en 1486. Quelques années après leur découverte, ils établirent une factorerie dans cette dernière, qui seule était habitée, et colonisèrent l'autre en 1592. Ces îles ayant été cédées à l'Espagne en 1788, le comte d'Arjelejos fut envoyé, la même année, à la tête d'une expédition, pour en prendre possession : ce qu'il fit sans diffi-

[1] Perez del Toro, *España en el noroeste de Africa*. (L'Espagne dans le nord-ouest de l'Afrique.) Madrid, 1892.

à Fernando-Poo; mais il rencontra de la résistance à Annobon. L'occupation de la première de ces îles dura depuis le 4 décembre 1779 jusqu'à la fin de l'année 1781. A cette époque, elle fut abandonnée à la suite d'un soulèvement du corps expéditionnaire. En 1827, elle fut occupée par les Anglais et en 1841 la vente des deux îles aux Anglais fut proposée pour la somme de 1,500,000 pesetas. Après avoir rejeté cette proposition, le gouvernement reporta son attention sur elles, car il envoya le capitaine de navire Lerena, qui prit possession de Fernando-Poo, le 23 février 1843, et de Corisco et Annobon, les 15 et 22 du mois suivant [1].

Les possessions d'Afrique, soumises durant les siècles passés au gouvernement des Canaries, embrassèrent entre les caps Guer et Bojador, sur la côte barbaresque, un espace de territoire qui autrefois appartenait à la Castille, et qui, aujourd'hui, sous les noms de Sus et Oad-Nun, fait, selon la cour du sultan du Maroc, partie intégrante de cet empire.

En 1476, Herrera, à la tête d'une escadre, se dirigea vers l'Afrique et construisit la forteresse de Santa-Cruz de Mar Pequeña. De fréquentes

[1] Coello, *Atlas de España. Posesiones de Africa.* (Atlas d'Espagne. Possessions d'Afrique.) — Rios, *Memoria sobre las istas de Fernando Póo y Annobón.* (Mémoire sur les îles Fernando-Poo et Annobon.) Madrid, 1844. — Guillemar de Aragón, *Opúsculo sobre la organización de Fernando Póo, revista de los principales establecimientos europeos en la costa occidental de Africa.* (Opuscule sur l'organisation de Fernando-Poo, revue des principaux établissements européens sur la côte occidentale d'Afrique.) Madrid, 1852. — Navarro, *Apuntes sobre el estado de la costa occidental de Africa, y principalmente las posesiones españolas en el golfo de Guinea.* (Notes sur l'état de la côte occidentale d'Afrique, et principalement des possessions espagnoles dans le golfe de Guinée.) Madrid, 1859. — Martinez Sanz, *Breves apuntes sobre la isla de Fernando Póo en el golfo de Guinea.* (Notes sommaires sur l'île de Fernando-Poo dans le golfe de Guinée.) Madrid, 1859. — Pellon y Rodriguez, *Estudios sobre las posesiones espanolas del golfo de Guinea.* (Études sur les possessions espagnoles du golfe de Guinée.) 12 vol. inédits. (Bibliothèque du ministère des colonies.) — Moros y Morellón, *Memorias sobre las islas africanas de España, Fernando Póo y Annobon, premiadas por la Sociedad económica matritense.* (Mémoire sur les îles africaines appartenant à l'Espagne, Fernando-Poo et Annobon, couronné par la Société économique de Madrid.) Madrid. — San Javier (vizconde de), *Islas de Fernando Póo, Corisco y Annobon.* (Les îles de Fernando-Poo, Corisco et Annobon) Madrid, 1881. — *Memorias y discursos sobre las posesiones españolas del golfo de Guinea*, por los señores Montes de Oca, Mata, Navarro, Costa, etc. (Mémoires et discours sur les possessions espagnoles du golfe de Guinée, par MM Montes de Oca, etc.) — Gomez San Juan, *Posesiones españolas del golfo de Guinea.* (Les possessions espagnoles du golfe de Guinée.) — *Congreso espanol de geografia colonial y mercantil. Actas.* (Congrès espagnol de géographie coloniale et commerciale. Actes.) Madrid, 1884. 2 vol. — Sorela, *Les possessions espagnoles du golfe de Guinée.* Paris, 1884.

communications s'établirent aussitôt entre Mar Pequeña et les Canaries. Après une première tentative des musulmans restée sans résultat, Mar Pequeña fut prise en 1524, faute de secours.

Comme les incursions en Afrique étaient couvertes de succès, elles se répétèrent fréquemment à la fin du xve et au commencement du xvie siècle; de nombreuses forteresses, dont les restes subsistent encore, surgirent sur divers points du littoral. Des manifestations aussi considérables de l'esprit guerrier contribuèrent pour beaucoup à étendre dans le Sus, le Oad-Nun et le Tekna la renommée, et à y rendre célèbres la puissance et la générosité des rois catholiques dont les noms servaient de cri de guerre aux aventuriers espagnols. Si bien que les Berbères furent saisis du désir de se soumettre à des princes aussi puissants, seul moyen d'obtenir le repos et la fin des rapines et des pillages que les armées chrétiennes avaient pratiquées si longtemps sur cette terre dévastée. Les villes, les villages et les forteresses barbaresques se livrèrent spontanément à Ferdinand et Isabelle. L'ensemble des localités ainsi soumises formait le royaume de Bu-Tata, qui correspondait alors au Oad Nun actuel, c'est-à-dire une zone s'étendant de la rive droite du Draa, l'antique Daradus, se prolongeant le long de la mer qui baigne le port d'Ifni pour s'arrêter un peu au delà des hauteurs qui limitent à l'orient le bassin de l'Assaka, zone comprise entre 28° 45' et 29° 30' de latitude nord, approximativement.

La fondation du comptoir commercial de Séville, au commencement du xvie siècle, fut une circonstance qui augmenta l'importance des possessions barbaresques. En effet, lors de la publication, en 1503, des statuts de cette maison, il fut décrété qu'ils seraient applicables aux Indes, à Santa-Cruz, aux Canaries et en Barbarie. Si, dans ces siècles de fer, des pensées de paix et de modération avaient prévalu, l'Espagne aujourd'hui serait probablement encore en possession des contrées productives, dont les habitants aiment encore à faire entendre des noms castillans et dans les veines desquels coule du sang espagnol. Mais comme les Berbères ne tardèrent pas à s'apercevoir, qu'en changeant de maîtres, ils ne s'étaient pas soustraits à la tyrannie, loin de resserrer les liens qui les attachaient à la Castille, ils s'empressèrent de les rompre, rendant à la Barbarie son indépendance primitive et réengageant avec les armées chrétiennes une lutte sans trêve ni merci. Les sanglantes invasions recommencèrent, remplissant les Berbères d'inquiétudes et d'amertume.

A mesure que les Berbères se perfectionnent dans l'art de la guerre, la nécessité de défendre leur liberté et leur existence devient plus pressante. C'est pourquoi les incursions en Afrique deviennent toujours plus périlleuses : elles diminuent et finissent par cesser bientôt complètement. A tel point que Charles-Quint ayant donné l'ordre de restaurer le château fort de Santa-Cruz de Mar Pequeña, il fut impossible de trouver des forces suffisantes pour le faire. Peu à peu, les rôles changèrent et de persécuteurs qu'ils étaient d'abord les habitants des Canaries devinrent les persécutés. Des bandes de corsaires, partis de Salé, de Larache et même d'Alger, ravagèrent à plaisir, pendant un certain temps, les côtes de l'archipel.

Charles III essaya de faire des acquisitions sur le territoire de Sus, et près d'un siècle après, à la suite de la guerre que l'Espagne fit en 1859 et 1860, le désir d'ouvrir la Barbarie occidentale au commerce européen se réveilla. Sur le champ de bataille, de même qu'au moment de la négociation de la paix avec le Maroc, le vaillant capitaine D. Léopold O'Donnell, général en chef du corps expéditionnaire, reçut une pétition des îles Canaries, sa patrie, le priant d'obtenir du sultan la concession d'un territoire à l'extrémité de la chaîne de l'Atlas. C'est ainsi que par le traité qui mit fin à la guerre, l'échec de 1767 était réparé ; l'article 8 de ce traité stipule que l'empereur du Maroc cède à perpétuité à Sa Majesté Catholique, sur la côte de l'océan, à proximité de Santa-Cruz de Mar Pequeña, un territoire suffisant pour la création d'un établissement de pêcheries semblable à celui que l'Espagne, dans le passé, eut à cet endroit; et pour donner pleine exécution à cet article, les deux gouvernements décidaient de nommer une commission, pour déterminer l'emplacement et les limites du territoire. L'Espagne ayant réclamé l'exécution du traité, après plusieurs réponses évasives de la part des ministres du sultan, les commissaires respectifs furent enfin choisis, trois pour chacun des États. Ils s'embarquèrent en 1878, à Mogador, sur le vapeur *Blasco de Garay;* ils procédèrent à une reconnaissance de la côte barbaresque jusqu'à ce qu'ils rencontrèrent un emplacement favorable au futur établissement espagnol. Cet emplacement fut fixé à l'embouchure du fleuve Ifni. Les délégués kabyles se rendirent à bord, où ils rédigèrent un acte par lequel ils se déclaraient disposés à reconnaître la factorerie que l'Espagne projetait d'établir en cet endroit. Les commissaires inspectèrent le territoire, les ruines de l'ancienne forteresse ou château fort, bâti par les Espagnols, et le 21 janvier, on dressa un acte signé par les chefs des tribus qui habitaient ces régions. Cet acte

contenait la déclaration expresse que l'endroit recherché avait été trouvé, ainsi que la désignation précise de la situation de la factorerie.

Malheureusement, le gouvernement se laissa entraîner à de stériles discussions sur la place qu'occupait Santa-Cruz de Mar Pequeña, ce qui empêcha la prise de possession du territoire désigné, au grand préjudice des intérêts espagnols et à la grande satisfaction du sultan, dont les résistances avaient pour principal motif la crainte de voir cesser dans ses États le trafic d'un nombre considérable de marchandises [1].

III

Les agitations continuelles qui, pendant le siècle actuel, ont bouleversé l'Espagne, ont empêché cette nation d'aborder avec profit l'étude du problème de la colonisation et de retirer de ses possessions actuelles les avantages auxquels elle aurait pu prétendre. La guerre d'Afrique, la prise de Saint-Domingue et l'expédition au Mexique eurent lieu, fait caractéristique, pendant une courte période de tranquillité relative. La condition essentielle de la participation active de l'Espagne au concert européen est de donner une solution aux difficultés intérieures qui sont si considérables.

L'étude des questions coloniales, la lecture des revues et des ouvrages étrangers relatifs aux questions géographiques, le souvenir glorieux qui s'attachent aux possessions espagnoles, et, par-dessus tout, les vastes horizons que le triomphe de la liberté et des idées modernes a ouverts aux esprits dans la péninsule espagnole, eurent pour résultat la fondation, à Madrid, d'un groupe de penseurs animés du désir de voir leur patrie continuer, dans la mesure de ses forces, la grande œuvre de colonisation, qui paraît être sa mission historique.

Vers la même époque, en Catalogne et dans les pays euskariens (basques), le génie commercial avait ranimé l'antique esprit d'aventure qui, au XIVe siècle, fit du peuple catalan le premier peuple de la Méditerranée. Des explorateurs espagnols se mirent à visiter l'Afrique. En 1871, Iradier fonda à Victoria l'association pour l'exploration et la civilisation de l'Afrique, qui prit le nom de l'*Exploradora* et, en 1876, l'illustre géographe Coello fondait à Madrid la *Société géographique*. En 1880, un jeune homme de grand talent, M. Costa, donnait

(1) PEREZ DEL TORO, ouvrage cité.

à Madrid une conférence importante sur le commerce africain. Peu de temps après, la question de Santa-Cruz de Mar Pequeña et l'arrivée de quelques chefs du Rif agitèrent un assez grand nombre de cercles.

C'était une excellente occasion pour attirer l'attention du public. Il fut donc question d'organiser un meeting destiné à répandre l'idée que la meilleure politique à suivre au Maroc est celle qui serait conforme aux intérêts nationaux et qui empêcherait n'importe quelle puissance de porter atteinte à l'intégrité de cet empire. Mais on pensa bientôt qu'un *Congrès espagnol de géographie coloniale et commerciale* serait, pour réussir dans ce sens, plus efficace qu'un simple meeting.

Le Congrès se réunit en 1883. Plus de quatre cents personnes, toutes réputées pour leurs connaissances scientifiques et leur compétence exceptionnelle, s'y firent inscrire. On y vit figurer toutes les associations commerciales et scientifiques de l'Espagne, au delà de cent, ainsi que les représentants de l'Espagne moderne dans ce qu'elle possède d'éléments vitaux. Le gros public commença à suivre avec le plus grand intérêt les travaux du Congrès, aussitôt qu'il agita les problèmes de la politique coloniale, ce qu'il fit avec la plus grande clarté. La *Société des africanistes et des partisans du système de la colonisation*, dont le titre est devenu depuis «Société de géographie commerciale», créée en 1885 en vertu des résolutions du Congrès, avait pour but de provoquer au sein du public espagnol un mouvement d'opinion favorable à une politique franchement coloniale. Elle déploya dans ce sens une activité considérable et employa les meetings, les conférences, la publication d'une revue et de brochures, l'envoi de pétitions au gouvernement. Elle a organisé plusieurs expéditions au golfe de Guinée et dans le Sahara, annexant à l'Espagne des territoires importants. En outre, ayant rassemblé dans son comité directeur tous les hommes politiques importants, elle les obligeait ainsi à assister à ses assemblées et à lire attentivement ses publications. Elle les amena de la sorte aux idées nouvelles et s'en fit de puissants auxiliaires.

Tels furent les éléments qui pendant deux ans (1883-1885) ont changé le critérium de la politique nationale. Pendant ces deux années, le peuple espagnol a été sans cesse entretenu des possessions espagnoles de toutes les parties du monde, des immenses ressources qu'elles renferment, de l'envie et des rivalités qu'elles excitent. Il s'est pris pour elles d'une véritable affection, se reprochant de les avoir négligées. Il a su que des expéditions espagnoles promenaient dans les forêts de

l'Afrique le drapeau rouge et jaune et que l'Espagne avait occupé de riches territoires sans maîtres. Il a repris confiance dans ses forces et foi en son destin, aspirant de suite, avec l'impétuosité qui fait son caractère, à de plus grands exploits. C'est ce qu'explique le nombre considérable de mémoires adressés aux Cortès pendant les années 1884-1885 (1), réclamant une politique coloniale énergique (2).

Ce n'est que bien tard que l'Espagne a entrepris avec beaucoup de timidité l'exploration de l'Afrique; aussi elle n'a obtenu que des résultats peu satisfaisants.

Grâce aux deux illustres membres des sociétés géographiques, Coello et Costa, une expédition fut organisée en 1884 dans le but d'étendre les possessions espagnoles entre le fleuve Campo et Cameroun et de Cameroun au Niger, territoire de grand avenir et qui présentait à ceux qui voulaient pénétrer jusqu'au cœur de l'Afrique un accès facile. Peu de jours avant le départ des envoyés Iradier et Ossorio, le docteur Nachtigal, consul général d'Allemagne en Afrique, prit possession, par ordre de son gouvernement, de Cameroun et des pays environnants. La mission explora diverses régions et, par traité, incorpora à l'Espagne le bassin du Muni.

L'idée d'assurer la possession des îles Canaries, l'avantage qu'il y aurait à attirer le commerce des caravanes qui, du Soudan, cherchent une issue dans les ports du Maroc voisins de la côte saharienne, à proximité des îles espagnoles, et l'importance exceptionnelle du banc de pêche contigu à cette côte, firent que M. Bonelli, délégué de la Société de géographie, avec le concours du chef du gouvernement, M. Canovas del Castillo, procéda à l'occupation du littoral africain entre le cap Bojador et le cap Blanc. L'expédition Cervera et Quiroga vint y ajouter plus tard une grande zone de territoire intérieur s'avançant jusque Tixit et comprenant l'Adrar. Toutes ces acquisitions furent enfin augmentées, grâce à l'expédition Alvarez Perez, du territoire situé entre le cap Bojador et la frontière méridionale de l'empire du Maroc. L'Espagne avait le plus grand intérêt à cette occupation, car elle

(1) *La politica hispano-marroqui y la opinión pública en España : peticiones elevadas á las Cortes* (La politique hispano-marocaine et l'opinion publique, pétitions adressées aux Cortès). Madrid, 1885.

(2) Reparaz, *España en Africa y otros estudios de politica colonial con un prologo de D. Segismundo Moret* (L'Espagne en Afrique, avec quelques autres études de politique coloniale, précédé d'une introduction de M. Sigismond Moret). Madrid, 1891.

empêchait les nations européennes étrangères d'entourer le Maroc de toutes parts, et, de plus, constituait une condition favorable à l'accomplissement de ses destinées historiques dans le nord-ouest de l'Afrique.

Toutes ces possessions, sur lesquelles les droits de l'Espagne sont reconnus, comprennent 900,000 kilomètres carrés et 1 million d'habitants, et ne donnent à cette nation que la dernière place parmi les puissances coloniales. La France nous dispute plusieurs territoires et s'obstine à réduire les chiffres précédents à 200,000 kilomètres carrés et 500,000 habitants (1).

Il y a, dans le golfe de Guinée, des pays très fertiles découverts par les navigateurs portugais et qui furent réunis aux biens de la couronne de Portugal. La domination des Portugais est établie par de nombreux vestiges que leur passage a laissés en divers points de la côte et de l'intérieur. Par le traité conclu en 1778, le Portugal céda à l'Espagne, en échange de possessions situées en Amérique, les îles Fernando-Poo et Annobon, avec le droit de pratiquer le commerce sur les côtes voisines, depuis le cap Formose, à l'embouchure du Niger, jusqu'au cap Lopez, en y comprenant le Gabon, aujourd'hui français, et la possession allemande de Cameroun. Ce droit, à cette époque, consistait à disposer du territoire d'une façon absolue, comme le font aujourd'hui partout les puissances européennes qui ont acquis un point quelconque sur la côte d'Afrique.

Après avoir négligé ces possessions pendant un grand nombre d'années, l'Espagne reporta son attention sur elles en occupant les îles Fernando-Poo et Annobon. Ensuite de l'expédition du capitaine de navire D. Juan José de Lerena, en 1843, l'île de Corisco, point de départ de la prise de possession effective de ces terres, fut occupée aussi. Les chefs indigènes de Corisco réclamèrent l'annexion à l'Espagne de cette île en y ajoutant toutes ses dépendances, c'est-à-dire le fleuve Muni et les territoires des Benga; les chefs de quelques autres tribus firent la même demande. Ces choses se passèrent quelques mois avant que l'embouchure du Gabon fût occupée par les autorités françaises, auxquelles l'extension des possessions espagnoles fut notifiée officiellement au commencement de 1846.

En 1856, le chef du territoire de Bolokobue, entre les caps Esteiras et Santa-Clara, réclama et obtint l'incorporation de ses territoires à

(1) Rafael Torres Campos, *El reparto de Africa segun los ultimos tratados* (Le partage de l'Afrique selon les derniers traités). *Boletin de la Sociedad geográfica de Madrid*, tome XXXI (1891).

l'Espagne, malgré les démarches de la France, et en 1858, Bonkoro II, établi alors au cap San-Juan, ratifia sa soumission, déclarant que ses antiques domaines allaient jusqu'au fleuve Campo. C'est ce qui fut officiellement publié en 1859, tandis qu'il était établi en 1861, à la suite de contestations soulevées par une commission française, que la souveraineté espagnole embrassait les territoires compris entre le cap Santa-Clara et le fleuve Campo.

Les premières protestations de la France datent du milieu de 1860, époque à laquelle elle manifesta son opposition en nommant un sous-gouverneur pour Corisco et Elobey. Elle se plaignait aussi de ce qu'on eût méconnu des droits incontestables que, selon une antique situation de fait, elle avait acquis sur le fleuve Muni, invoquant des traités qui lui accordaient la libre circulation sur ce fleuve. Elle ajoutait que le Munda devait être considéré comme français, prétendant à tort que cette rivière était un affluent du Gabon, fleuve au bassin duquel elle avait déclaré dès l'abord étendre ses droits. Il n'est pas certain que les traités cités fussent antérieurs à 1842-1845 plutôt qu'à 1860. Mais encore, eussent-ils été authentiques, ils se bornaient à de simples conventions avec les indigènes pour la facilité des relations commerciales, et ne se rapportaient en rien à la souveraineté du territoire.

En 1883, la France manifeste ouvertement l'intention d'étendre ses possessions jusqu'au fleuve de San-Benito et aussi à Cameroun, plantant son drapeau sur les territoires espagnols et concluant des traités avec quelques chefs, surtout sur la côte, comme le firent également les Allemands depuis le fleuve Campo jusqu'au cap San-Juan.

La Société espagnole de géographie commerciale, qui avait envoyé une expédition pour négocier l'annexion de Cameroun, trouvant cette place occupée par l'Allemagne et voyant que celle-ci et la France traitaient du partage des territoires espagnols, conclut des traités avec les principaux chefs du bassin du Muni ; de 1884 à 1886, le gouvernement espagnol favorisa ces efforts, notamment en ordonnant au gouverneur général de Fernando-Poo d'effectuer la reconnaissance dudit bassin, de celui du San-Benito, ainsi que de la rive gauche du fleuve Campo, ce qui fut fait et ensuite de quoi tous les peuples dont les pays avaient été jusqu'alors inexplorés reconnurent la souveraineté de l'Espagne.

Les Allemands se désistèrent de leurs projets d'occupation, mais la France s'obstina. On crut mettre fin à ses empiètements en nommant une commission mixte qui a siégé plusieurs années à Paris, sans amener

d'autres résultats que d'augmenter les exigences de la France. Cette puissance déclara qu'elle tenait pour non avenus les droits antérieurs de l'Espagne, et même elle manifesta l'intention de conserver comme sien tout le territoire, abandonnant seulement l'île de Corisco, sans Elobey, et un petit morceau du territoire au cap San-Juan.

Dans ces circonstances, auxquelles les démarches, les travaux, les conférences et les publications dues à l'initiative des sociétés de géographie, qui n'attendent une solution à ce conflit que de l'action du gouvernement, donnèrent une grande importance, la presse eut une attitude vraiment patriotique et revendiqua hautement les droits de l'Espagne.

La côte du territoire que la France dispute à l'Espagne dans le golfe de Guinée s'étend du sud au nord-nord-est, entre les 0° 31' et 2° 21' de latitude nord. Elle n'est pas droite et subit quelques inflexions; à sa partie méridionale s'ouvre une large baie de 50 kilomètres d'ouverture et de 25 de profondeur, nommée baie de Corisco, à cause de l'île de ce nom qu'on rencontre à son entrée. Les îlots d'Elobey, grand et petit, se trouvent tout autour et en face de l'embouchure du Muni.

Dans la partie sud-est, le petit fleuve Munda, que les Français considéraient comme un affluent du Gabon, forme un renfoncement dans la baie, et près de l'angle nord-est débouche le fleuve Muni, navigable dans la partie la plus large de son embouchure.

Quelques affluents qui le forment, comme le Congüe, l'Utongo, le Bagné, l'Utamboni, le Noya et autres de moindre importance, permettent aux bâtiments d'un tirant d'eau ordinaire de pénétrer à un grand nombre de kilomètres dans l'intérieur. Au nord de la baie, au delà du cap San-Juan, débouche le fleuve San-Benito, que les indigènes de l'intérieur appellent Eyo, Volo ou Velle et qui n'a pas moins de 400 kilomètres de longueur, exploré dans ses trois parties et navigable à son embouchure.

Plus au nord, le fleuve Campo vient se jeter dans la mer formant la limite des possessions espagnoles et déterminant la frontière des possessions allemandes de Cameroun. De ce fleuve, on connaît presque tout le cours, qui mesure plus de 400 kilomètres de longueur.

Selon les usages adoptés par les nations européennes en Afrique et qui ont été consacrés par la Conférence de Berlin, on peut réclamer dans la direction du *Hinterland* ou territoire intérieur, une zone comprise entre les parallèles qui passent par les points de la côte qui limitent ces possessions : ainsi, l'Espagne peut revendiquer une zone de quelque

200 kilomètres de largeur sur 900 kilomètres de longueur et qui arrive à peu près au fleuve Ubanghi, affluent du Congo qui sert de frontière à l'État indépendant de ce nom. Dans l'intérieur, elle est traversée par la rivière Ivindo, affluent important de l'Ogöoué; par le Lekoli ou Likuala, avec une grande étendue de territoires tributaires qui arrivent au Congo; par la Sangha, navigable dans toute la partie qui croise le territoire espagnol, comme sur les 200 kilomètres de son cours inférieur jusqu'à son confluent avec le Congo; son affluent le Ngoko est aussi navigable au nord, sur un nombre égal de kilomètres et sur le territoire allemand. Est également navigable, l'Ubanghi, qui a 100 kilomètres de cours depuis la frontière espagnole jusqu'au Congo, et que l'on a parcouru dans sa partie inférieure sur environ 600 kilomètres, coulant en grande partie de l'est à l'ouest, comme continuation du Velle, qui prend sa source vers les lacs équatoriaux. Ces derniers cours d'eau, dont la navigation doit être libre, en vertu des traités en vigueur, augmentent l'importance de la zone orientale espagnole [1].

Un intérêt suprême voulait impérieusement que l'Espagne opérât l'occupation de la côte comprise entre le cap Bojador et le cap Blanc. C'était l'unique moyen, sinon de faire naître, au moins de relever la riche industrie pêchière de la côte. C'était, en outre, résoudre la question de la propriété des bancs, propriété qui était mise en péril. Dans ce but, on organisa une expédition, et, peu de jours après, le drapeau espagnol flottait au cap Bojador, sur le Rio de Oro, à Cintra et sur le cap Blanc, c'est-à-dire sur presque toute la côte du Désert. La nouvelle que l'expédition espagnole s'était organisée parcourut presque toute l'Europe, en même temps que le résultat qu'elle poursuivait était atteint.

Peu après, le 20 décembre 1884, le gouvernement du roi Alphonse XII envoya une circulaire aux puissances étrangères, leur notifiant que l'Espagne avait pris sous son protectorat la côte occidentale de l'Afrique située entre 20 et 27° de latitude nord, depuis le cap Bojador jusqu'au cap Blanc, tous deux compris, sans soulever la moindre protestation.

Sous la protection du pavillon espagnol, la Société commerciale

[1] Coello, *La cuestion del rio Muni* (La question du fleuve Muni). Conférence. *Bulletin de la Société de géographie de Madrid*, tome XXVI (1889).

Valero y Belenguer, *La Guinea española* (La Guinée espagnole). *Bulletin*, tome XXXI (1891); *Revista de geografía comercial*, órgano de la Sociedad española de geografía commercial (Revue de géographie commerciale, organe de la Société de géographie commerciale, ancienne Société des africanistes, etc.) Madrid, 1885-1892.

hispano-africaine établit une factorerie sur la péninsule du Rio de Oro entamant des transactions commerciales. Par arrêté royal du 10 juillet 1885, on créa un commissariat royal, avec résidence sur la côte, sous les ordres duquel on mit la force armée qui garnissait ces ports (1).

En mars 1886, la Société de géographie commerciale envoya en Afrique une nouvelle expédition, avec la charge d'explorer l'intérieur du Sahara. Elle pénétra dans le désert par la péninsule du Rio de Oro, traversa le Tiris et arriva, en suivant une ligne perpendiculaire à la côte, vers l'Adrar-Temar, sur le territoire de Jyil, où l'on dressa un acte constatant qu'on avait pris possession, avec le consentement des chefs des Kabyles qui les habitent, des pays compris entre la côte occupée en 1884 depuis le cap Bojador jusqu'au cap Blanc et le méridien qui passe à la limite occidentale de l'Adrar-Temar. Par un traité, conclu vers la même époque, se plaçaient sous le protectorat de l'Espagne, Ahmed-ben-Mohammed-Uld-el-Aixa, cheik du riche et vaste territoire qui embrasse l'Adrar, et la puissante tribu de Jahiactzmen, qui est sa vassale.

Par ces acquisitions, les possessions espagnoles arrivaient jusqu'aux environs de Tixit, limite des territoires que commande Uld-el-Aixa. Cette expédition eut l'appui du gouvernement, grâce à M. Moret.

La France dispute à l'Espagne, sans raison plausible, la propriété du cap Blanc. La cause apparente de cette contestation vient d'un écrit présenté par M. Duveyrier à la Société de géographie de Paris, écrit que le président de cette société communiqua avec de vives recommandations au gouvernement de M. Ferry (2).

Le géographe français prétend que le cap Blanc appartient à la France parce que, dans les lettres patentes données par Louis XIV aux Compagnies du Sénégal, en 1681 et 1696, les territoires de la côte étaient concédés « depuis le cap Blanc jusqu'à la rivière de Sierra-Leone ». C'est là une erreur inexcusable. A l'expression *depuis le cap Blanc*, on ne peut donner le sens que lui attribue M. Duveyrier. Dans d'autres lettres patentes, on emploie la préposition *entre* au lieu de *depuis*, qui, cependant, donne à la phrase plus de clarté. Jusqu'aujourd'hui, l'idée étrange n'est venue à aucun géographe français de faire

(1) Morphi (comte de), *Pesquerias de Canarias* (Les pêcheries aux Canaries). Madrid, 1882; Ricard Giralt, *Intereses de España en el Sahara* (Les intérêts de l'Espagne dans le Sahara). Barcelone, 1884; Perez del Toro, *op. cit.*; Reparaz, *op. cit.*

(2) Compte rendu de novembre 1885.

rentrer le cap Blanc dans les limites de la colonie du Sénégal, bien qu'aucun n'ignore, au même titre que M. Duveyrier, le contenu des cédules royales de Louis XIV.

En outre, depuis l'expédition de MM. Cervera et Quivoga, M. Alvarez Perez en fit une autre, en 1886 également, dont le résultat fut que l'Espagne s'établit solidement au sud du Maroc. De cette position elle peut surveiller les frontières méridionales de cet empire qui sont assez menacées depuis que les Français et les Anglais ont commencé à porter leur attention sur les régions occidentales du Sahara. Enfin, pour favoriser les intérêts de l'Espagne en Océanie, on s'est occupé, par l'intermédiaire des sociétés géographiques, de l'acquisition d'un port dans la mer Rouge (1).

IV

Quand, par la prise de Grenade, la séculaire et grandiose lutte contre les infidèles fut glorieusement terminée, les rois catholiques tournèrent les yeux vers l'Afrique et organisèrent fréquemment des expéditions heureuses. Les riches contrées du Mogreb seraient aujourd'hui des provinces espagnoles, si deux énormes obstacles ne s'étaient opposés à la réalisation de ce fait : la découverte de l'Amérique, qui fit diriger vers le continent lointain les efforts qui jusqu'alors avaient été employés à la conquête de l'Afrique, et ensuite la politique antiespagnole de la maison d'Autriche. Sous cette dynastie, l'Espagne perdit son influence et ses territoires jusqu'à se trouver dans la situation déplorable où la laissa Charles II l'ensorcelé.

L'Espagne a en Afrique des intérêts légitimes et continuels qu'elle ne peut négliger. Il est en effet de son intérêt légitime et permanent de faire bonne garde autour de ses frontières maritimes et d'empêcher que les habitants des côtes ne vivent dans une alarme continuelle comme s'ils habitaient en pays ennemi. La domination par la conquête, dans les circonstances où se trouve actuellement l'Europe, manquerait absolument de sécurité par le fait que les nations, grâce à leurs escadres, sont en mesure de fermer les mers. L'Espagne ne peut se proposer la conquête comme but de la guerre, mais comme moyen transitoire pour acquérir une influence politique et des avantages civils et commerciaux.

(1) *Revista de geografia comercial* (Revue de géographie commerciale). REPARAZ et PEREZ DEL TORO.

Il est aussi de son intérêt légitime et permanent de ne permettre à aucune nation européenne de s'emparer du royaume de Fez, car l'indépendance de l'Espagne serait en péril. Étroitement enfermée par les Pyrénées, par Gibraltar et par toute la côte méditerranéenne, elle perdrait alors pour toujours la haute espérance de redevenir ce qu'elle fut : une nation influente, puissante et redoutable.

Il faut que l'Espagne soit maîtresse du détroit ou qu'il n'appartienne à aucun autre peuple européen. Si une guerre intervenait entre une puissance quelconque et le Maroc, l'Espagne ne pourrait pas se croiser les bras et rester indifférente. Elle ne peut tolérer cette conquête, car il ne faut pas que la Méditerranée soit un lac français ou anglais et que, par conséquent, l'Espagne soit en danger d'être attaquée.

Les Espagnols ont à s'acquitter d'une dette envers les Marocains. Ceux-ci, pendant leur domination, ont introduit en Espagne des germes féconds qui contribuèrent au développement de l'agriculture, des arts et des connaissances scientifiques.

Pour acquitter cette dette, la conquête du Maroc est toute désignée; mais elle ne doit pas s'effectuer par les armes, et ne doit pas avoir comme but de faire de ses habitants des esclaves ou des vassaux toujours mécontents, mais bien d'en faire, grâce aux bienfaits de la civilisation, des citoyens dignes d'une grande nation. Puisque l'Espagne a eu le bonheur de s'être avancée un peu plus que ses voisins du sud dans la voie du progrès, il est nécessaire qu'elle leur paye sa dette de reconnaissance par des procédés plus bienveillants; qu'elle se les attache par la paix; que les missions favorisent principalement l'extension de l'instruction primaire et secondaire; qu'elle commence à organiser la bienfaisance en fournissant à l'administration de ce pays toutes les instructions nécessaires; qu'elle y enseigne les arts et les sciences; qu'elle étudie les conditions physiques de ce territoire; que ses ingénieurs aident les Mores à tracer, à construire des routes, des ponts et d'autres travaux publics indispensables au développement de la richesse de cet empire et pour favoriser l'exploitation des richesses minières qu'il possède. Il faut enfin que les colons espagnols se mêlent dans leurs travaux aux Marocains, pour fertiliser et tirer de ce pays si arriéré et si appauvri aujourd'hui, toutes les richesses qu'il peut offrir, grâce à sa situation privilégiée.

L'Espagne et le Maroc sont comme les deux moitiés d'un tout géographique; ils forment une sorte de bassin hydrographique, dont les deux

limites extrêmes sont les chaînes parallèles de l'Atlas au sud et des Pyrénées au nord, toutes deux couronnées de neiges perpétuelles, bassin dont le déversoir central est le détroit de Gibraltar, où affluent d'un côté, par le moyen des caravanes, les trésors de l'intérieur du continent africain et, de l'autre, grâce à ses chemins de fer rapides, les trésors du continent européen.

Les Espagnols et les Marocains ne sont pas plus séparés par la race que par la géographie. Au contraire, il existe entre les uns et les autres une sorte de puissante attraction mystérieuse qui ne peut s'expliquer que par le fait de quelque parenté ethnique qui a unifié les types sous l'influence séculaire des milieux identiques. Aussi quand, il y a quelques années, les Berbères du Rif importunèrent leurs chefs pour que ceux-ci allassent en Espagne demander la protection de son drapeau et pour établir avec ce pays des relations commerciales qui ouvriraient un marché et des débouchés aux productions de ce sol fertile, leur sollicitation s'appuyait sur le fait que les Mores et les Espagnols sont frères, qu'ils appartiennent à une même race méditerranéenne et que, pendant de longs siècles de leur histoire, ils ont été unis par des fortunes identiques.

Tous ces précédents nous expliquent l'origine de cette sympathie instinctive et de cette affection mutuelle qu'éprouvent les Espagnols et les Marocains. Ainsi s'explique pourquoi les Espagnols se tournent vers le Maroc comme vers un idéal désiré et pourquoi les Mores ont placé en Espagne toutes leurs espérances de relèvement. Notamment les Mores des cités du Mogreb se souviennent qu'ils descendent des Mores d'Espagne. Beaucoup se montrent vaniteux de noms appartenant à ce pays, et conservent avec soin les titres de propriété d'immeubles et les clefs des maisons qu'ils possédèrent en Espagne. Encore aujourd'hui, les habitants de Fez se donnent le nom d'Andalous et se sentent un vif amour, qui dégénère en véritable idolâtrie, pour cette terre qu'ils considèrent comme un paradis de délices; les habitants de Tétouan n'ont pas encore oublié que leurs ancêtres partirent de Grenade et que la plupart des habitants de cette ville étaient renégats ou petits-fils de chrétiens. Mais où l'affection est plus vive et l'attraction plus irrésistible, c'est à l'extrémité de l'empire, là où elles ne sont pas réprimées par le sentiment de la nationalité et où, au contraire, la maladresse du gouvernement les pousse vers nous. Il y a peu d'années, dans le nord du Rif, quelques tribus envoyèrent leurs chefs Abdallah, Hamadi et d'autres à Grenade

et à Madrid pour demander la nationalité espagnole et l'incorporation de leur territoire à l'Espagne. Au sud, il y a vingt ans, Sidi Hussein, chef d'un vaste territoire situé dans le Sus, demanda avec beaucoup d'instance que l'on installât sur les côtes de ses États, depuis Agui jusqu'à Assaca, autant de centres commerciaux qu'on le trouverait nécessaire, et offrait, en outre, d'envoyer ses fils à Madrid pour y recevoir une éducation espagnole. Plus au midi, les tribus du Guad-Nun, de même que celles du Sus, portaient sur leurs caravelles et leurs chilabes le pavillon espagnol. Et, lorsqu'éclata la guerre entre l'Espagne et le Maroc, ils refusèrent de combattre contre la première, méprisant les fanatiques qui prêchaient la guerre sainte et, d'autre part, ils envoyèrent une ambassade au roi de Tétouan pour offrir aux Espagnols une alliance contre Fez. Quelques années plus tard, un émissaire de Habib-ben-Beirouc se rendit plusieurs fois à Cadix et à Madrid pour obtenir, en faveur de l'Espagne, un territoire situé sur la côte afin d'y construire des ports, confiés à l'inspection et à la protection de l'Espagne, fortifiés par les soins de son corps de génie et gardés par une garnison espagnole, tout en se réservant le droit d'établir des factoreries faisant directement le commerce avec les îles Canaries.

Ce pays exerça une fascination sur les émigrants espagnols et en général sur tout le peuple.

Il fut bientôt peuplé de colons attirés dans ces régions lointaines non seulement par les attraits naturels qu'elles offrent à l'étranger, mais aussi par les nombreuses industries et les nouvelles cultures que les premiers arrivés introduisirent dans les plaines fertiles de Tétouan et de Tanger au commencement de la guerre; l'enthousiasme pour les îles Canaries ne connaît plus de bornes et devient de la frénésie aussitôt que l'on touche à la question de Santa-Cruz de Mar Pequeña, car avec les yeux de la foi et à travers les convictions les plus profondes, l'Espagne voit en elles la garantie même de son existence dans l'avenir. Les Alicantins et les Murciens réunis dans l'Oran firent, par écrit, plusieurs pétitions demandant des terrains à Ifni et dans les champs limitrophes de Ceuta et de Melilla, pour aller les coloniser. Remarquons de même que les émigrants espagnols s'entendent parfaitement bien avec les Mores d'Alger, éveillant auprès du gouvernement français des soupçons et des craintes pour les futures destinées de cette colonie. D'autre part, les déserteurs et les déportés espagnols s'adaptent tout de suite aux mœurs et à la vie du Marocain, en abjurant leur religion, en contrac-

tant des mariages avec les femmes des indigènes et se reproduisant de telle manière que, d'après les calculs de la statistique, la cinquième partie de la population de Fez, la nouvelle, et le tiers des habitants de Mequinez sont formés de descendants des renégats espagnols.

De tout cela, il résulte que le Maroc et l'Espagne doivent conserver leur mutuelle indépendance, en renonçant à tout jamais à se dominer l'une l'autre. A cette fin, il ne suffit pas que l'Espagne respecte pour ce qui la concerne l'intégrité et l'indépendance du Maroc; mais elle doit en outre garantir celle-ci contre tout projet d'annexion, de protectorat et de démembrement. Bref, les intérêts de l'Espagne sont en harmonie avec ceux du Maroc (1).

Après une campagne glorieuse, il fut impossible à l'Espagne, pour des raisons étrangères à la guerre elle-même, d'arriver à Tanger et même de rester à Tétouan, et au bout de plus de trente années, le traité de Vad-Ras, par lequel elle obtint quelques petites concessions, n'a pas eu d'effets.

Il y aurait encore moins d'avantages à espérer, aujourd'hui que l'Espagne ne se trouve plus en présence, comme en 1860, de la Grande-Bretagne seule, mais à la fois en face de l'Angleterre, de la France, de l'Allemagne et de l'Italie, que leurs ambitions réveillées et leurs intérêts si divers encouragés par l'égoïsme poussent dans la voie des spoliations.

Par contre, si l'on tient compte de l'énorme difficulté que rencontrerait toute armée européenne à vouloir envelopper, dans le cœur même de l'empire, les Kabyles opérant de concert avec les guerilleros espagnols, on conviendra que l'Espagne trouverait sans doute en elle-même la force nécessaire pour défendre le droit à l'existence d'un peuple déchu, mais illustre, et pour accomplir cette belle œuvre qui consisterait à le rendre à la civilisation. Par un accord décisif de ce peuple avec l'Espagne, les espérances annexionnistes de la France seraient frustrées, et les ambitions de la Grande-Bretagne déjouées. Loin d'avoir dans

(1) Gatindo y de Vera, *Intereses legítimos y permanentes que en Africa tiene España* (Les intérêts légitimes et permanents de l'Espagne en Afrique). Mémoire couronné par l'Académie royale des sciences morales et politiques. Madrid; *Intereses de España en Marueccos* (Les intérêts de l'Espagne au Maroc). Discours prononcés par MM. D. François Coello, D. Joaquin Costa, D. Gabriel Rodriguez, D. Gumersindo de Azcarate, D. Eduardo Saavedra et D. José de Carvajal, au meeting tenu au théâtre de l'Alhambra, le 30 mars 1884, par la Société espagnole des africanistes et des partisans du système colonial. Madrid, 1884.

Taviel de Andrade, *Cuestion de Marueccos* (La question du Maroc). Madrid, 1888.

le Mogreb une colonie étrangère d'où viendraient de puissants ennemis pour l'étranger, l'Espagne se trouverait en présence d'une nation indépendante, pouvant prospérer sans obstacle, complètement ouverte aux bienfaits de l'influence ibérique et digne théâtre des futurs développements de la population espagnole en Afrique.

Si l'on peut sérieusement craindre que l'effervescence des tribus du Rif, leurs actes de barbarie et la passivité impuissante du sultan devant les audaces de ses sujets, ne puissent entraîner l'Espagne dans une guerre aussi coûteuse que celle de 1859-1860, il ne faut pas tant s'inquiéter d'une action militaire, pour la défense du Maroc, par laquelle l'Espagne fermerait le passage du Muluya aux Français, défendrait Tanger contre la convoitise britannique et consoliderait la souveraineté du sultan sur les côtes du Sus et du Vad-Nun, souveraineté niée systématiquement par la diplomatie européenne dans le but de permettre ainsi de futurs agrandissements et de préparer un accès facile pour pénétrer dans les régions intérieures. De telles entreprises, d'un succès presque sûr, serviraient évidemment de base solide à une influence irrésistible qui s'étendrait sur tous les points de l'empire.

Dès qu'il s'agit d'une mission civilisatrice hors de l'Europe, personne ne peut nier que l'Espagne n'ait à jouer au Maroc le rôle principal. Il n'y a que trois peuples qui sachent dominer et s'étendre dans des régions lointaines, et subjuguer ou détruire les races autochtones en leur transfusant un nouveau sang au moyen des nouvelles populations, ce sont : l'Angleterre, la France et la Hollande, très habiles toutes les trois pour exploiter des territoires étendus et pour mettre à profit les moindres circonstances favorables au développement du commerce. L'Allemagne, qui vient de faire ses premières preuves dans cette œuvre de civilisation et qui est aux prises avec d'assez grandes difficultés, ne vient qu'après. Mais il n'y a que deux nations capables de gérer les intérêts d'un peuple arriéré, de se fondre avec lui et d'activer normalement son évolution progressive sous l'exemple de la métropole, ce sont le Portugal et l'Espagne.

Pour éduquer et diriger un peuple, il faut se trouver tout près de lui et, dans cette œuvre inabordable sans la communion la plus intime de caractères, personne ne peut se substituer à ceux qui sont unis par des liens fraternels.

Au point de vue de la géographie et de la géologie, la proximité et l'identité des milieux entre l'Espagne et le Maroc sont deux causes

qui donnent naissance aux mêmes produits et engendrent chez les habitants une conformité d'usages et de coutumes.

Plusieurs siècles de vie commune pendant lesquels les ancêtres des habitants actuels des deux régions entretinrent des relations pacifiques, mêlèrent leur sang, parlèrent la même langue, fréquentèrent les mêmes écoles, étudièrent dans les mêmes livres, défrichèrent ensemble les mêmes terres, élaborèrent les mêmes lois, obéirent aux mêmes chefs et furent jugés par les mêmes tribunaux, ont laissé des traces profondes et visibles aux yeux de toute personne qui se donne la peine de parcourir le littoral de la péninsule. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que les Marocains se considèrent, à Murcie, dans l'Andalousie et à Valence, comme étant dans leur propre patrie.

Arrêtons-nous un instant pour examiner l'œuvre des puissants rivaux de l'Espagne dans le nord de l'Afrique. Il est permis de le dire, les Français n'ont pas su gagner l'affection des indigènes de l'Algérie. Ces derniers haïssent leurs dominateurs comme au premier jour de la conquête. La population européenne prend place à leurs côtés sans exercer aucune sorte d'influence et sans modifier en rien leur existence ni leur manière de la comprendre. L'empire de la France n'est fondé que sur la crainte et ne se maintient que par la force [1]. Devant un tel résultat, les Français s'efforcent d'employer en Tunisie d'autres procédés [2].

Les Anglais ne peuvent pas non plus faire couler leur sang dans les veines du peuple conquis, se fondre avec lui, et développer son intelligence. Ils dominent, ils exploitent habilement l'Égypte, en la serrant dans les mailles d'un filet financier, qui enlace les fellahs et les maintient dans un état de contraction nerveuse et d'hostilité sourde envers leurs protecteurs. L'esprit exclusiviste et absorbant des Anglo-Saxons a tourné contre eux non seulement les hordes farouches et indisciplinées, mais aussi les gens les plus civilisés de la terre des Pyramides. Abou-Naddara, un des représentants les plus illustres de l'Égypte moderne, banni de sa patrie et victime de l'amour trop grand qu'il lui portait, a dit à l'Athénée de Madrid que le Mahdi est un homme supérieur, d'une grande culture, d'un patriotisme à toute épreuve, aux vues élevées, qui soulève les masses fanatiques du Soudan pour enrayer dans sa marche

(1) Paul Bourde, *La géographie*, 1890.

(2) Nous prions les lecteurs de la *Revue*, spécialement au sujet de cet alinéa et des deux suivants, de prendre connaissance de la « Note de la Rédaction » à la fin de cet article. (N. D. L. R.)

progressive l'invasion et la conquête, pour chasser les Anglais de la région du Nil et conserver le *statu quo*, qui est pour ce pays une manière d'être conforme à l'histoire.

L'œuvre de pacification entreprise en Égypte par les ennemis du Mahdi suppose, au contraire, l'expulsion et l'extermination des éléments les plus sains, les plus vivaces et de ceux qui seraient tout désignés pour ouvrir dans ces régions une nouvelle ère de civilisation, sous les auspices et l'hégémonie de l'Europe. Mais on ne doit pas demander autre chose à la nation britannique. Elle comprend aussi le progrès, il n'y a pas à en douter, mais d'une manière inhumaine, et elle le réalise au prix de grandes douleurs et de terribles mutilations. Elle procède par voie d'élimination et, en même temps qu'elle enfante de nouvelles énergies, elle étouffe celles qui existent (1).

La Société de géographie, soutenue par l'opinion publique, formula, il y a quelques années, un programme idéal de politique au Maroc, qui se résume dans les points suivants :

1° Défendre l'intégrité du territoire marocain et la souveraineté absolue de son gouvernement par tous les moyens diplomatiques et militaires dont l'Espagne dispose, considérant toute menace contre cet État comme une menace dirigée contre sa propre existence et contre l'inviolabilité de son propre territoire ;

2° Rendre plus étroites les relations, quelles qu'elles soient, entre la nation espagnole et le peuple marocain, en écartant les obstacles qui entravent ou retardent actuellement leur action, en établissant, même artificiellement, si besoin est, des courants économiques ainsi que des liens sociaux et intellectuels entre les deux côtés du détroit. — Cette impulsion devrait se continuer jusqu'à ce que la nation, aguerrie par l'exemple et l'habitude, puisse agir volontairement et spontanément, indépendamment de toute action officielle, par l'organe de ses industriels, de ses marins, de ses commerçants, de ses savants et de ses philanthropes, ce que, aujourd'hui déjà, elle considère comme absolument nécessaire et indispensable à son existence ;

3° Poursuivre énergiquement le développement social et économique du pays dont il s'agit, par tous les moyens légitimes qui, sans être contraires aux traités en vigueur ou à ceux qui pourront être conclus

(1) Rafael Torres Campos, *Las problemas del Mediterraneo* (Les problèmes de la Méditerranée). Conférence lue à la Société de l'armée et de la flotte. Madrid, 1892.

ultérieurement, font partie des fonctions tutélaires incombant à tout gouvernement [1].

La nation espagnole a devant elle en perspective un grand avenir, et pour cela il y a tout lieu d'espérer qu'elle voudra bien entrer dans la voie de la colonisation. Quelque temps avant sa mort, l'illustre savant Littré publia une remarquable étude sur l'anéantissement probable, dans l'avenir, des langues et des races sur le globe terrestre. La plus grande partie de notre planète ayant déjà ses habitants et celle qui est libre encore étant à son tour sur le point d'être occupée, les grandes lignes du tableau qu'il avait devant lui se présentaient plus ou moins avec un caractère définitif et invariable. Il pouvait donc, en toute liberté, sans manquer de discrétion scientifique et sans enfreindre les lois de la raison positive, s'avancer dans la voie des hypothèses. Il trouvait tout d'abord l'avenir de la race saxonne et de la langue anglaise assuré pour toujours, grâce à l'énorme étendue de ses domaines dans le monde. Il nous montre, en second lieu, la race chinoise comme étant déjà par le nombre ce que doit être l'Angleterre dans l'avenir. Il n'est pas facile de formuler des prévisions sur les destinées de cette race; en effet, elle est aujourd'hui stationnaire et presque inerte; mais il faut croire qu'elle sortira un jour de son immobilité en faisant valoir ses grandes qualités. A part cela, d'autres colosses sont en train de se former à ses côtés, comme la race slave, et il est facile de calculer, à en juger par le seul coefficient de propagation, que, dans un prochain avenir, ce monstre atteindra les proportions qu'ont actuellement la Chine et la Grande-Bretagne [2]. Vient ensuite l'élément ethnique espagnol, dont l'agrandissement n'est qu'une question de temps, quoique, jusqu'à présent, il n'ait pas fourni l'exemple d'une fécondité aussi grande que celle des Russes et des Anglais. En effet, il a pour lui l'espace et une force de résistance capable de s'opposer victorieusement à toute tentative d'expulsion ou de dépossession. De sorte qu'il arrivera un jour où l'Amérique du Sud, dans son immensité, sera peuplée d'Espagnols, et alors ce nouveau colosse sera démographiquement à la hauteur des Anglais, des Russes et des Chinois. Il y a d'autres races qui sont arrivées trop tard sur la scène de l'histoire et qui sont condamnées fatalement à la stérilité, à cause du

(1) Exposé présenté aux Cortès par la Société espagnole des africanistes et partisans du système de colonisation. 8 juin 1884; *Les intérêts de l'Espagne au Maroc*, etc.

(2) Cf. l'article de M. Rolin-Jaequemyns sur « *le Mouvement vers une constitution fédérale de l'Empire britannique* », ci-dessus, p. 113 et suiv. (N. D. L. R.)

manque d'espace au delà de leur frontière. L'accroissement de la population se fait rapidement, mais l'excédent qui émigre est totalement perdu pour la mère patrie, ne profite pas au nom allemand ou italien et ne conserve pas le caractère national. L'émigration allemande donne naissance à des Yankees dans l'Amérique du Nord, et l'émigration italienne, en s'y noyant, grossit le flot de la descendance espagnole dans les républiques de la Plata. La France se trouve dans le même cas que l'Allemagne ou l'Italie, par cette raison encore plus forte que sa population ne possède pas, du moins à l'heure actuelle, la puissance de reproduction qui distingue l'Allemagne.

Sur ce terrain, la race latine n'est pas de force à rivaliser avec la race saxonne, ni avec la race slave, et ce n'est que par l'organe et l'entremise de la grande famille ibérique qu'il lui serait possible d'affirmer sa prépondérance. Cette vérité a été reconnue, il y a quelques années, par un écrivain français non moins illustre que Littré, le géographe Élisée Reclus : « Le fort génie de l'Espagne se révèle historiquement par la durée de ses œuvres dans tous les pays où elle domina pendant une période plus ou moins longue de l'histoire. En Sicile, dans le Napolitain, en Sardaigne, même en Lombardie, l'architecture et les mœurs montrent encore combien puissante a été l'empreinte de ces maîtres d'autrefois. Dans l'Amérique latine, mainte cité, quoique habitée surtout par des Indiens et des métis, semble aussi parfaitement espagnole que si elle se trouvait dans les plaines rases de l'Estramadure, au lieu d'être dans les forêts du nouveau monde : on dirait un quartier détaché de Badajoz ou de Valladolid. Les races elles-mêmes, aztèques, quichuas et araucaniennes, ont été hispanisées par la langue, les mœurs, la manière de penser. Un territoire immense, double de l'Europe en étendue et destiné à nourrir un jour des habitants par centaines de millions, appartient à ces peuples d'idiome castillan qui font équilibre aux populations de langue anglaise groupées dans l'Amérique du Nord. De toutes les nations d'Europe, les Espagnols sont les seuls qui puissent avoir actuellement l'ambition de disputer aux Anglais et aux Russes la prépondérance future dans les mouvements ethniques de l'humanité. Quoi qu'il en soit, ils ont encore réservé une part considérable de travail dans l'œuvre commune, grâce à leur forte originalité, à leur caractère solide, à leur noblesse et à leur droiture. »

Ce qui a été dit par l'écrivain français peut être complété par une déduction qui trouve son fondement dans des faits extrêmement signifi-

catifs : l'élément espagnol est destiné dans l'avenir à être le grand représentant des différentes branches de la famille latine vis-à-vis de la race saxonne et à en être aussi le trait d'union qui les rapproche, ou mieux encore la race latine est appelée à se confondre et à s'individualiser dans la nation espagnole. Du Portugal, il est à peine nécessaire d'en dire un mot : son sang, sa langue, son histoire et sa géographie, tout ce qui lui appartient, est fait pour le réunir à l'Espagne par des liens bien plus forts que sa fragile volonté et ses velléités protestataires et innocentes d'émancipation. Une loi supérieure place, dans l'horizon des idéals, le Portugal comme une partie essentielle de l'Espagne *irredenta*, et fait de l'union de ces deux peuples une condition absolue de leur réintégration réciproque et de leur résurrection dans l'histoire. Quant à l'Italie, elle parviendra tout au plus à s'emparer de quelques factoreries, mais jamais elle ne pourra devenir une grande nation coloniale parce qu'il reste bien peu d'espaces inoccupés et importants sur la côte pour fonder de nouvelles colonies. Il est vrai que l'Italie possède un surcroît de population qui est obligé d'émigrer, et que cette population émigrante se déverse dans les républiques de la Plata, où elle représente plus du tiers de l'élément étranger; mais il est vrai aussi que cette population est absorbée par les Hispano-Américains, et qu'à la deuxième ou troisième génération, les Italiens ont perdu tout souvenir de la mère patrie en altérant même leurs noms à l'aide de suffixes espagnols. Quant à la France, elle ne peut guère penser à se développer ethniquement et linguistiquement dans le monde, enrayée comme elle l'est par son peu de vertu prolifique. Tout le monde sait qu'au moment même où tous les pays d'Europe voient croître le nombre de leurs habitants, la population française reste presque stationnaire. D'autre part, la France ne peut fournir à l'émigration qu'un contingent bien petit. Mais il y a plus : le peuple français est parmi tous les peuples le plus sédentaire et le plus réfractaire aux lois de l'émigration. C'est ainsi que, lorsqu'il est mis dans la nécessité d'émigrer, nous le voyons négliger ses propres colonies, même quand il les trouve à sa porte, et porter ses pas dans des pays déjà constitués et civilisés par d'autres. Il se rend, par exemple, dans les républiques de la Plata, en laissant aux Espagnols le soin de coloniser l'Algérie. Il s'en va dans l'Amérique du Sud augmenter le nombre des Hispano-Américains. Les fils des émigrés, dont les mères sont généralement des Américaines, fréquentent les écoles du pays où l'on enseigne, comme langue officielle, l'espagnol. La loi du service militaire en

vigueur en France refroidit la flamme presque éteinte de l'amour de la patrie que les pères auraient pu laisser en héritage ou allumer dans le cœur des enfants. Tout cela, renforcé par les amitiés contractées dès l'enfance, par la force des intérêts, par les satisfactions que leur donne l'administration, par l'influence du milieu physique, par l'emploi constant de la langue espagnole, considérée désormais comme langue maternelle, contribue à ce que les petits-enfants et même les fils des émigrants français se considèrent là-bas comme dans leur propre pays. Cent mille Français allant en Amérique pour se faire Espagnols, et cent mille Espagnols allant en Afrique pour rendre espagnole l'Algérie, voilà les deux chiffres dans lesquels il faut voir les piliers de cet aqueduc mystérieux par lequel s'écoule le sang espagnol qui va se déverser dans les veines de tant de membres de la famille française et par lequel passent aussi les courants du monde latin pour se confondre et se perdre, comme autant de fleuves dans la mer, dans l'organisme ample et vigoureux de la race espagnole (1).

(1) Costa, *Porvenir de la raza española* (L'avenir de la race espagnole). Études historiques et politiques. Madrid, 1884.

Note de la Rédaction : Nous sommes persuadés que les lecteurs de la *Revue*, quelle que soit leur nationalité, nous saurons gré de n'avoir pas demandé à notre éminent collaborateur M. Torres Campos d'omettre ou même d'atténuer aucune des appréciations que renferme l'article qui précède. Il nous a paru en effet du plus haut intérêt de fournir, à l'un des professeurs et publicistes les plus écoutés de l'Espagne, l'occasion de faire mieux connaître, en dehors de son pays, ses idées et celles qui ont cours en Espagne sur la colonisation européenne en Afrique. Mais nous tenons en même temps à déclarer que la rédaction de la *Revue* laisse à M. Torres Campos l'entière responsabilité des opinions et des expressions parfois assez vives qui se rencontrent spécialement dans les dernières pages de cette étude.

LE REFERENDUM ET L'INITIATIVE EN SUISSE [1],

PAR

M. C. HILTY,
professeur à l'université de Berne,
conseiller national,
associé de l'Institut de droit international.

III

L'expérience qu'on a faite du referendum en Suisse est-elle satisfaisante ou non? Cela peut être contesté, selon qu'on en juge au point de vue d'un parti; il n'est pas possible de contenter en même temps les radicaux et les ultramontains, et la plupart des renseignements pris là-dessus par les auteurs étrangers ont l'une ou l'autre de ces sources. Mais en se plaçant à un point de vue plus général, on peut affirmer que l'institution, là où elle existe, est populaire et que, sauf dans le Valais, elle n'a été nulle part abolie ni affaiblie [2]. Elle vivifie l'esprit politique, donne au peuple une certaine estime de lui-même et un sentiment de responsabilité dans ses propres affaires; enfin une connaissance de ses lois et de sa politique, qu'il ne pourrait acquérir autrement. Les lois ne peuvent pas être faites sans regarder toujours un peu de ce côté: il faut bien qu'elles puissent être comprises de tous et les classes supérieures gagnent un intérêt énorme à l'éducation du peuple et au contact permanent avec les classes inférieures, qui empêche cette animosité des classes, le plus grand fléau de notre temps. Si quelquefois des lois sont rejetées, ou, ce qui arrive le plus souvent, s'il faut les remanier, on ne peut pas encore tirer de ce fait une preuve suffisante *contre* l'institution. On pourrait citer plusieurs cas dans la Confédération et dans les cantons où le rejet était fondé et où personne ne le regrette maintenant. Il serait d'ailleurs injuste de demander du peuple entier une infaillibilité qui ne fut jamais le privilège d'aucun parlement. Et si l'on voulait enregistrer toutes les mauvaises décisions prises par nos grands Conseils ou par les Chambres fédérales au temps de leur omnipotence, il serait assez

[1] Voir ci-dessus (p. 384 et suiv.), les parties I et II du travail de M. Hilty.

[2] Notons encore Berne, qui a aboli le budget de quatre ans voté par le peuple: une telle institution pouvait du reste de prime abord être tenue pour impraticable.

difficile d'adopter l'opinion d'un prudent Vaudois d'autrefois sur la justice bernoise : « Ces messieurs jugent tantôt d'une manière, tantôt d'une autre, mais toujours bien. »

Au reste, on ne doit pas, pour juger les effets du referendum, ne considérer que son rôle négatif, mais tenir compte également des lois acceptées par le peuple; et ici on peut dire que l'avantage peut-être le plus évident de cette institution est qu'elle décide souverainement toutes les questions, ce qui n'est jamais le cas des votations parlementaires, puisqu'il est impossible de savoir si elles répondent au sentiment de la majorité du peuple ou non. On se trompe même quelquefois fortement sur ce sentiment, car les mécontents ont l'habitude de crier plus fort que les satisfaits. Sans le referendum, heureusement existant et mis en œuvre, l'indignation que soulevèrent par exemple la loi sur l'état civil et le mariage, ou la subvention au chemin de fer du Saint-Gothard, n'aurait jamais fait place à cette tranquillité d'esprit dérivant chez un peuple démocratique de la certitude que la majorité se trouve d'un certain côté et non ailleurs.

Une loi comme celle sur l'exécution des dettes, qui sera toujours considérée comme cruelle par celui qui doit payer et comme impuissante et parsemée d'obstacles inutiles par des créanciers impatients, serait presque inexécutable en Suisse, si on ne savait pas qu'elle répond réellement à la volonté de la majorité du peuple.

Il ne faut pas non plus s'arrêter à la critique d'Anacharsis disant à Solon qu'il est singulier de voir des hommes sages faire des lois et d'autres moins sages les voter. Ceux qui votent sur des matières de droit civil ou de procédure ne sont pas uniquement « des pâtres ou des armaillis [1] », selon le mot souvent répété d'un magistrat suisse [2], mais ce sont tout autant les citoyens cultivés, et il est bien certain que le vote d'un homme considéré dans un village en emporte avec lui beaucoup d'autres. En revanche, il faut reconnaître que le referendum et ses résultats sont en butte à l'agitation populaire, à l'action du pouvoir ecclésiastique, à celle des sociétés, à l'influence de la presse, qui parle le plus haut, enfin de la démagogie. Mais tel est nécessairement le sort de la démocratie et de la république, et qui voudrait une république démocratique sans ces dangers, rechercherait ce qui n'est pas de ce monde.

(1) *Armailli* (en allemand *Senn*) : vacher qui fabrique le fromage dans les Alpes.

(2) M. Welti, alors président de la Confédération.

C'est le propre de toutes les choses humaines, qu'il y a une volonté libre, qui peut se décider pour le bien ou pour le mal, et c'est la noblesse et la grandeur de tout homme, même le plus pauvre, d'avoir la possibilité de se faire lui-même son sort dans ce monde et dans un autre.

On pourrait bien être tenté d'écrire, dans une publication d'un caractère moins sérieux que la *Revue de Droit international*, une esquisse un peu satirique, dans le genre de la logique et tactique parlementaire de Hamilton, sur la manière dont on se sert du referendum. Nous voulons au moins indiquer ici quelques résultats de l'expérience qui pourront être considérés comme des éléments d'une « *politique du referendum* ».

Nous ne professons pas cette vénération quasi mystique pour la voix du peuple qui lui attribue les moyens de trouver toujours le vrai. Mais en même temps nous ne croyons pas qu'il y ait de bien sérieuses distinctions à faire concernant le bon sens naturel répandu dans toutes les classes, à l'exception peut-être de l'infime prolétariat d'en bas et des purs viveurs d'en haut, qui ne sont pas plus utiles pour le bien public. Il est même vrai que bien de gens des classes aisées se trouvent depuis leur première enfance jusqu'à leur mort comme enfermés dans un milieu artificiel, délivrés qu'ils sont de ce travail dur et de ces soucis pour le pain quotidien par le travail, dont ils croient bien d'après l'Église qu'ils sont l'état naturel de l'homme suivant la volonté de Dieu, et dont ils font l'objet de leurs prières, mais sans aucune envie de se trouver jamais dans cette position *normale*. Dans de tels esprits, toutes les facultés humaines ne sont pas développées et on peut souvent remarquer que des gens fort inférieurs, en ce qu'on appelle ordinairement culture d'esprit, ont un jugement plus clair sur les conditions de la vie politique et sociale et un respect plus vif pour les devoirs de chacun envers tous. Dans ce sens, il est souvent vrai que le peuple voit le côté essentiel des choses et trouve la solution juste dans les grandes discussions, pourvu que la question ne soit pas trop spéciale et qu'on se donne la peine de la poser honnêtement. Car c'est la règle principale pour l'exercice du referendum : poser la question exactement et simplement et l'expliquer, au moins de la part du gouvernement, dans un message net et vrai.

Quant à la campagne de la presse, l'expérience dit qu'il ne faut pas la commencer trop tôt et naturellement aussi pas trop tard. Le premier mouvement des esprits qui se montre dans les journaux n'est pas toujours celui qui l'emporte. Il y a dans toutes ces affaires des avant-coureurs qui engagent le combat, mais qui ne le décident pas. A un

certain moment, alors que la votation approche, on a le sentiment que l'opinion publique se forme, et c'est alors qu'il faut parler ou écrire; ce qui vient plus tard est perdu.

Il n'est pas convenable que des hommes occupant une haute situation officielle, ou des gens qui paraissent intéressés de quelque manière que ce soit, se mêlent à la lutte. Il règne toujours dans le peuple une certaine méfiance très facile à éveiller et contre laquelle aucune raison ne tient. Jamais, en Suisse, par exemple un discours d'un conseiller fédéral ou d'un employé supérieur, dans une réunion populaire, n'aurait plus qu'un succès d'estime momentané. Un grand nombre disent *in petto :* « Il doit avoir ses raisons pour être si engoué de la loi. » Mais rien ne peut nuire davantage à une loi que la recommandation des journaux étrangers. Si le vent semble souffler de ce côté, au moins en Suisse, la chose est perdue.

Il ne faut pas mépriser non plus les sentiments de ceux qui ne votent pas directement, surtout des femmes. Les questions de referendum se traitent dans les familles et, bien que nous n'ayons pas encore en Europe le vote féminin, il y a pourtant, au moins en Suisse, beaucoup de ces femmes, comme celle de Stauffacher, qui exhortent leurs maris ou leurs fils chancelants dans leur opinion.

Il est très maladroit de consulter le peuple dans une même votation sur plusieurs questions, dont l'une serait particulièrement douteuse. La main qui écrit d'abord un « non » décidé, le répète plus facilement la seconde fois.

L'époque de la votation n'est pas sans quelque influence. Dans des temps de grands travaux agricoles, par exemple, la population des campagnes ira ordinairement aux urnes avec moins d'empressement.

Enfin, il ne faut pas se laisser trop effrayer par un premier refus. Sans doute, on ne peut pas dire, une fois pour toutes, si l'on doit revenir bientôt à la charge ou laisser passer quelque temps, comme il n'est presque jamais possible de savoir distinctement toutes les raisons qui ont contribué à dicter aux électeurs une réponse négative. Et puis, il n'est pas toujours certain que cette réponse soit mauvaise. C'est, au contraire, une des meilleures recommandations du referendum, qu'il est quelquefois une bonne douche froide sur la tête un peu trop échauffée du corps social, après laquelle tout le monde semble apercevoir ce qu'on n'avait pas vu avant cette épreuve dans les classes supérieures, souvent trop peu instruites des besoins du peuple. Mais, dans d'autres cas, il

faut revenir à la charge et en appeler du souverain mal informé ou de mauvaise humeur au souverain mieux informé ; souvent même on le voit guetter lui-même l'occasion de réparer ce qu'il a fait dans un mauvais moment. Il peut y avoir aussi une quantité de gens qui n'ont pas pris part à la première votation par négligence, ou croyant qu'il n'y avait aucun danger, et qui accourent la seconde fois, ou d'autres qui se trouvent éclairés et corrigés dans leur opinion par les cris de joie des véritables intéressés, qui se montrent plus ouvertement après coup. Dans les Grisons, par exemple, où l'on est plus habitué que partout ailleurs au referendum, une loi sur l'impôt direct, contraire aux habitudes du peuple, mais pourtant juste et nécessaire [1], fut rejetée cinq fois et acceptée la sixième fois pour une période provisoire de cinq ans. A l'expiration de ce délai, le peuple la vota de nouveau pour cinq ans, et depuis on s'y est habitué. On voit ainsi, par cet exemple de date encore récente, qu'on peut faire des « ponts d'or » au peuple en donnant à la loi un caractère provisoire ou en modifiant un peu le projet d'abord rejeté. Mais c'est le point où commence la démagogie, et nous n'entendons pas donner de tels conseils ou raconter l'expérience de ce métier, qui ne s'apprend que trop facilement.

On a toujours raison de craindre, et surtout dans une république, cette caricature de la démocratie, qui lui a fait une renommée douteuse depuis l'antiquité jusqu'à nos jours. Mais il faut dire aussi que, si parfois le peuple prête l'oreille aux démagogues, c'est que souvent les honnêtes gens ne peuvent ou ne veulent pas se donner la peine de lui parler et de l'éclairer.

La Confédération suisse côtoie toujours la pente qui pourrait la conduire rapidement à la fin qu'eut autrefois cette Confédération antique et si intéressante des Achéens [2]. Mais si elle évite ce sort et garde le chemin étroit qui, dans la politique aussi, conduit au salut, le mérite n'en reviendra pas à ceux qui s'isolent orgueilleusement loin du peuple, dans le vain espoir d'être capables de le gouverner, mais à ceux qui

[1] On avait eu auparavant le « Repraesentanz-Schnitz », c'est-à-dire qu'on répartissait (schnitzen = zerschneiden, découper) le déficit annuel entre les recettes indirectes et le budget des dépenses sur les têtes des représentants au Grand Conseil, en laissant aux circonscriptions électorales le soin de se procurer l'argent comme il leur plaisait, de sorte que les unes faisaient payer les votants, d'autres le bétail ; il pouvait même arriver qu'on vendît des forêts, etc.

[2] Voir un article dans le *Politische Jahrbuch*, vol. VII.

s'efforcent continuellement d'élever le niveau de la grande masse, *en travaillant fraternellement avec elle.*

IV

L'*initiative populaire* tendant au *changement de la constitution fédérale*, comme elle se trouve maintenant formulée dans la Constitution suisse depuis la votation du 5 juillet 1891, est une de ces innovations caractéristiques, qui sont les plus habiles et (cela doit en même temps être dit) les plus dangereuses, parce que les *termes* paraissent assez peu modifiés, alors qu'on a profondément modifié l'*esprit.*

Déjà dans la Constitution de 1848, on avait voulu donner à un certain nombre de citoyens actifs le droit quasi naturel de demander une revision de la Constitution, dans le cas où l'on trouverait le Parlement trop disposé à faire la sourde oreille à ce désir du peuple. De sorte que, d'après l'article 113 de cette Constitution, 50,000 citoyens avaient le droit de demander une votation populaire sur la question de la revision avec cette conséquence, qu'en cas d'une majorité se décidant pour cette mesure, les deux conseils devaient être renouvelés pour entreprendre ensuite cette œuvre. C'était donc un simple appel au peuple et certainement un vote de défiance contre une représentation devenue trop autoritaire et qu'on devait au besoin pouvoir désavouer. Quand la Constitution fédérale fut revisée en 1874, on reproduisit cet article sans aucun changement au texte et même dans le projet de 1872, rejeté par la votation du 12 mai, il ne se trouvait pas d'autre combinaison (projet du 5 mars 1872, art. 117). La pratique de ce droit d'initiative était réglée par une loi du 5 décembre 1867, maintenant abrogée, et par le règlement du 2 mai 1879 déjà connu de nos lecteurs et aussi abrogé maintenant pour autant qu'il se rapporte aux signatures populaires d'une demande d'initiative.

En 1879, à l'occasion d'un mouvement en faveur du rétablissement de la peine de mort, abolie en 1874 et restituée en 1879 à la souveraine volonté des cantons (qui en ont depuis fait usage le 18 mars 1892), fut discutée pour la première fois la question de savoir s'il était permis ou non à 50,000 signataires de demander une revision partielle ou, pour mieux dire, déterminée, restreinte à un seul article de la Constitution [1].

[1] Des informations plus précises se trouvent dans une petite brochure de l'auteur de cet article : *Sur le rétablissement de la peine de mort*, 1879.

La question fut agitée de nouveau l'année suivante, en 1880, à l'occasion d'une initiative populaire en faveur d'un nouvel article constitutionnel sur les billets de banque; elle fut alors résolue par un arrêté des Chambres fédérales du 17 septembre 1880, en ce sens que le peuple serait exclusivement consulté sur la question générale : « La Constitution fédérale actuelle doit-elle être revisée? » (*Recueil officiel des lois*, V, 191)

Le parti démocratique comprit aussitôt qu'il serait ainsi privé de la faculté de poursuivre séparément la réalisation de chacun des articles de son programme, au moyen de résolutions et de votations réitérées, sur des points spéciaux avec des combinaisons de partis *ad hoc*, et qu'il devrait passer par des compromis indispensables en cas de revision totale; il inscrivit donc en tête de son programme la revendication du droit d'initiative populaire pour la revision d'articles déterminés de la Constitution. Le parti ultramontain fit le même calcul et le parti libéral, pris entre deux feux, tenta en vain de s'opposer à la spécialisation de l'initiative populaire, conforme à la saine interprétation de la Constitution et qui valait mieux du reste que le droit d'indiquer seulement l'article à modifier sans la proposition d'un texte formel. Avec ce plan de campagne, le parti libéral resta sans appui dans le peuple et les nouveaux articles sur la revision de la Constitution fédérale furent *adoptés*, dans la votation du 5 juillet 1891, par 181,888 contre 120,372 voix et par tous les cantons excepté Bâle-Campagne, Appenzell-Rhodes extérieurs, Argovie, Thurgovie et Vaud. Voici ces articles :

ARTICLE 118.

La constitution fédérale peut être revisée en tout temps, totalement ou partiellement.

ARTICLE 119.

La revision totale a lieu dans les formes statuées pour la législation fédérale.

ARTICLE 120.

Lorsqu'une section de l'assemblée fédérale décrète la revision totale de la constitution fédérale et que l'autre section n'y consent pas, ou bien lorsque cinquante mille citoyens suisses ayant droit de voter demandent la revision totale, la question de savoir si la constitution fédérale doit être revisée est, dans l'un comme dans l'autre cas, soumise à la votation du peuple suisse, si par oui ou par non.

Si, dans l'un ou l'autre de ces cas, la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, les deux Conseils seront renouvelés pour travailler à la revision.

ARTICLE 121.

La revision partielle peut avoir lieu, soit par la voie de l'initiative populaire, soit dans les formes statuées pour la législation fédérale.

L'initiative populaire consiste en une demande, présentée par 50,000 citoyens suisses ayant le droit de vote et réclamant l'adoption d'un nouvel article constitutionnel ou l'abrogation ou la modification d'articles déterminés de la constitution en vigueur.

Si, par la voie de l'initiative populaire, plusieurs dispositions différentes sont présentées pour être revisées ou pour être introduites dans la constitution fédérale, chacune d'elles doit former l'objet d'une demande d'initiative distincte.

La demande d'initiative peut revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé de toutes pièces.

Lorsque la demande d'initiative est conçue en termes généraux, les chambres fédérales, si elles l'approuvent, procéderont à la revision partielle dans le sens indiqué et en soumettront le projet à l'adoption ou au rejet du peuple et des cantons. Si, au contraire, elles ne l'approuvent pas, la question de la revision partielle sera soumise à la votation du peuple ; si la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, l'assemblée fédérale procédera à la revision en se conformant à la décision populaire.

Lorsque la demande revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces et que l'assemblée fédérale lui donne son approbation, le projet sera soumis à l'adoption ou au rejet du peuple et des cantons. Si l'assemblée fédérale n'est pas d'accord, elle peut élaborer un projet distinct ou recommander au peuple le rejet du projet proposé et soumettre à la votation son contre-projet ou sa proposition de rejet en même temps que le projet émané de l'initiative populaire.

ARTICLE 122.

Une loi fédérale déterminera les formalités à observer pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution fédérale.

ARTICLE 123.

La constitution fédérale revisée ou la partie revisée de la constitution entre en vigueur lorsqu'elle a été acceptée par la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation et par la majorité des États.

Pour établir la majorité des États, le vote d'un demi-canton est compté pour une demi-voix.

Le résultat de la votation populaire dans chaque canton est considéré comme le vote de l'État.

En exécution de l'article 122 ci-dessus, une loi devait régler « le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la Constitution fédérale ». Cette loi donna lieu à son tour à des débats animés, surtout les articles 10 à 12 concernant

l'hypothèse où l'assemblée fédérale déciderait d'opposer un contre-projet à une initiative populaire formulée. Le Conseil fédéral et le Conseil des États proposaient pour ce cas une *double* votation, selon la pratique suivie dans les assemblées représentatives, tandis que la majorité du Conseil national s'opposa à cette complication inutile à son avis [1] et obtint à la fin l'adhésion du Conseil des États. Voici le texte de cette loi, qui date du 27 janvier 1892 :

Article premier. La constitution fédérale peut être revisée en tout temps, totalement ou partiellement, par la voie de l'initiative populaire (art. 118, 120 et 121 de la constitution fédérale).

Art. 2. Pour faire usage de ce droit, il faut adresser au Conseil fédéral, qui la transmet à l'assemblée fédérale, une demande écrite, dont l'objet doit être exactement déterminé, et signée au moins par 50,000 citoyens suisses ayant le droit de vote.

Art. 3. Le citoyen qui fait la demande doit la signer personnellement.

Celui qui appose une signature autre que la sienne encourt les pénalités prévues par la loi (art. 49 du code pénal fédéral du 4 février 1853, — recueil officiel, III, 335).

Art. 4. Chaque liste de signatures doit contenir le nom du canton et celui de la commune politique dans laquelle les signatures sont recueillies.

Pour être valable, la liste doit renfermer :

1. Le texte de la demande de revision;
2. Le texte de l'article 3 de la présente loi;
3. A la fin, l'attestation, datée, du président de commune (syndic, maire) ou de son remplaçant, constatant que les signataires sont aptes à voter en matière fédérale et qu'ils exercent leurs droits politiques dans cette commune. Cette attestation est délivrée gratuitement.

Art. 5. Dès qu'une demande de revision a été présentée, le Conseil fédéral détermine le nombre des signatures valables.

N'entrent pas en ligne de compte :

1. Les signatures dont l'attestation par l'autorité compétente (art. 4, chiffre 3) est antérieure de six mois au dépôt de la demande d'initiative;
2. Les signatures apposées sur une feuille non valable (art. 4, chiffres 1, 2 et 3);
3. Les signatures qui ne sont pas munies de l'attestation prescrite à l'article 4, chiffre 3, ou dont l'attestation est inexacte ou incomplète.

[1] La double votation ne nous paraît pas inutile, et la pratique montrera peut-être qu'on arrive, avec une votation unique, à des résultats qui ne répondent pas toujours à la véritable volonté du peuple. L'auteur de cet article se prononça, dans le Conseil national, pour la double votation et était partisan d'articles de constitution beaucoup plus simples. Les personnes qui s'intéressent plus particulièrement à cette question pourront voir son projet dans une relation du *Politisches Jahrbuch*, volume VII.

S'il se trouve des signatures qui émanent visiblement d'une seule et même main, elles sont annulées et n'entrent pas en ligne de compte.

Le Conseil fédéral publie le résultat du dépouillement dans la feuille fédérale et le soumet, avec les actes, à l'assemblée fédérale dans sa prochaine session.

Art. 6. Lorsqu'une demande populaire reconnue valable réclame la revision totale de la constitution fédérale, l'assemblée fédérale soumet, sans autre, à la votation du peuple, la question de savoir si cette revision doit avoir lieu.

Si la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, les deux Conseils seront renouvelés pour procéder à la revision (art. 120 de la constitution fédérale).

Art. 7. Si la demande de revision réclame l'adoption, l'abrogation ou la modification d'articles déterminés de la constitution fédérale et si cette demande est présentée sous forme d'un vœu général, les chambres fédérales devront décider si elles l'acceptent, oui ou non, au plus tard dans le délai d'une année.

Si elles l'acceptent, elles donnent suite à cette demande conformément à l'article 121, alinéa 5, de la constitution fédérale.

Si elles écartent la demande ou si elles n'arrivent pas à prendre une résolution dans le délai fixé ci-dessus, le Conseil fédéral soumet la question de revision à la votation du peuple.

Si la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, l'assemblée fédérale procède, sans retard, à la revision dans le sens de la décision populaire et soumet le résultat, dans la forme habituelle, au vote du peuple et des États (art. 121, alinéa 5, de la constitution fédérale).

Art. 8. Lorsque la demande de revision partielle est présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, les chambres devront décider, au plus tard dans le délai d'une année, si elles adhèrent au projet d'initiative, tel qu'il est formulé, ou si elles le rejettent.

Art. 9. Si les deux Conseils n'arrivent pas à prendre une décision concordante au sujet du projet d'initiative rédigé de toutes pièces, ce projet est soumis, sans autre, à la votation du peuple et des cantons.

Il en est de même lorsque l'assemblée fédérale décide d'approuver le projet.

Art. 10. Si l'assemblée fédérale décide de ne pas adhérer au projet, elle le soumet à la votation du peuple et des cantons. Elle peut, en même temps, présenter une proposition de rejet ou soumettre également, à la votation du peuple et des cantons, un projet élaboré par elle et portant sur la même matière constitutionnelle.

Art. 11. Dans le cas où un projet distinct est élaboré par l'assemblée fédérale, les deux questions suivantes seront soumises à la votation :

Voulez-vous accepter le projet de revision issu de l'initiative populaire?

ou

Voulez-vous accepter le projet élaboré par l'assemblée fédérale?

Art. 12. N'entrent pas en ligne de compte, dans le dépouillement du résultat de la votation, les bulletins blancs ou nuls.

Les bulletins qui ne répondent, par un oui ou par un non, qu'à l'une ou à

l'autre des questions posées ou qui répondent non au deux questions sont valables.

Sont nuls ceux qui répondent affirmativement aux deux questions.

Art. 13. Est accepté celui des deux projets qui réunit la majorité des votants et des cantons.

Art. 14. Les procès-verbaux des votations doivent indiquer :

Le nombre des électeurs de la commune; le nombre des bulletins rentrés; celui des bulletins qui n'entrent pas en ligne de compte; enfin, le nombre des oui et des non, et, dans le cas où l'assemblée fédérale aurait présenté un projet distinct, le nombre des oui et des non sur chacune des questions mentionnées à l'article 11.

Art. 15. Si plusieurs demandes d'initiative populaire concernant la même question constitutionnelle sont déposées à la chancellerie fédérale, l'assemblée fédérale devra d'abord traiter et soumettre à la votation populaire celle qui aura été déposée en premier lieu.

Les autres demandes seront successivement liquidées dans l'ordre où elles ont été déposées.

Art. 16. En outre, les dispositions de la loi fédérale du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux font règle en ce qui concerne l'organisation de la votation populaire.

Art. 17. Sont abrogés : la loi fédérale du 5 décembre 1867 concernant le mode de procéder pour les demandes de revision de la constitution fédérale (recueil officiel, IX, 182); le règlement du 2 mai 1879 concernant les demandes de votation populaire sur les lois et arrêtés fédéraux et de revision de la constitution fédérale (recueil officiel, nouv. série, IV, 79), en tant qu'il traite de cette revision.

Art. 18. Le Conseil fédéral est chargé, conformément aux dispositions de la loi du 17 juin 1874 concernant la votation populaire sur les lois et arrêtés fédéraux, de publier la présente loi et de fixer l'époque où elle entrera en vigueur.

La revision de la Constitution fédérale est maintenant devenue beaucoup trop compliquée. Elle embrasse deux formes générales et cinq spéciales. La *revision totale* peut être décidée par arrêté des deux Conseils représentatifs ou par l'initiative populaire de 50,000 citoyens. Dans ce dernier cas, le peuple suisse (non les Cantons) décide par votation préalable si la revision doit avoir lieu ou non et, dans l'affirmative, les deux Conseils sont soumis à une nouvelle élection. Cette même votation préalable, avec la même conséquence, a lieu encore si l'un des Conseils décrète la revision totale et que l'autre n'y consente pas. L'éventualité prévue — le sens des Constitutions antérieures le démontre — est celle d'un désaccord des deux Conseils sur le principe même de la revision; s'ils sont d'accord sur ce point, mais ne peuvent s'entendre sur la teneur

de la nouvelle Constitution, on n'admettrait pas que le peuple décidât par exemple pour le projet du Conseil national contre le projet du Conseil des États. Il y a là un point assez obscur et il pourrait arriver que, le peuple ayant d'ailleurs demandé et voté une revision totale, on ne parvînt pas néanmoins à en trouver la formule.

Il n'en est pas ainsi avec la revision partielle ou déterminée. Elle peut être entreprise par trois voies : ou par l'accord des Conseils, ou par l'initiative populaire de 50,000 citoyens sans projet rédigé, mais en indiquant seulement l'objet de la demande, ou enfin par l'initiative formulée, en donnant le texte de l'article ou des articles qu'on désire introduire dans la Constitution. Avec ce dernier mode, qui sera sans doute le mode normal, préféré par ceux qui useront de ce droit, les Conseils peuvent ou adhérer au projet proposé, ou le rejeter simplement, ou faire un contre-projet. Si, en revanche, la demande d'initiative est conçue en termes généraux, l'assemblée fédérale doit — au cas où elle l'approuve — procéder à la revision partielle « dans le sens indiqué ». Jamais, lorsqu'il s'agit d'une demande de revision partielle, les Conseils ne sont soumis à réélection, mais ils doivent se prononcer sur la demande d'initiative dans le délai d'une année. A défaut d'une décision des Chambres, le Conseil fédéral, comme gardien de la volonté nationale, soumettra la demande à la votation. Si la demande ne renferme pas de projet rédigé, le peuple seul est consulté (non les Cantons) et, dans le cas d'un vote affirmatif, l'assemblée doit commencer — ou recommencer — le travail de rédaction des articles « dans le sens des initiateurs ». Si les auteurs de l'initiative proposent un projet rédigé, dans ce cas seulement et après une année écoulée sans que les Chambres aient pris une décision, le Conseil fédéral soumet ce projet directement à la votation du peuple *et des Cantons*, et l'affaire se termine par cette décision. C'est pourquoi nous disions qu'une initiative revêtira toujours de préférence cette forme de proposition d'un projet formulé, qui seul garantit contre des lenteurs d'exécution volontaires ou involontaires.

Il est clair que plusieurs des dispositions de cette loi très compliquée sont mal conçues et qu'il aurait fallu n'admettre, dans les articles mêmes de la Constitution, que l'initiative accompagnée d'un projet *rédigé* de toutes pièces. Dans ce cas aussi, la distinction entre la revision totale ou partielle, avec leurs différentes modalités de procédure, aurait pu presque disparaître et l'on aurait pu supprimer la disposition en vertu de laquelle la demande de revision partielle ne peut se rapporter qu'à un

seul objet, définition très vague, point du tout nécessaire et qui nous menace d'un feu roulant d'initiatives.

Les signatures pour une initiative populaire sont valables six mois; dans la loi abrogée du 5 décembre 1867, c'était un an; pour le referendum, c'est 90 jours, puisque toute loi contre laquelle le referendum n'est pas demandé, par 30,000 voix, 90 jours après la publication, entre en vigueur de plein droit.

Il n'était que trop évident que l'initiative serait mise en œuvre avec une certaine véhémence et par différents partis politiques dès que la loi d'exécution sera entrée en vigueur. On parle dès maintenant d'une initiative en faveur de l'élection du Conseil fédéral par le peuple, d'une autre en faveur de la représentation proportionnelle (représentation des minorités), d'une autre contre l'abatage du bétail selon le rite israélite [1], d'une autre tendant à l'abolition ou à la revision de la loi sur l'état civil et le mariage, peut-être aussi d'une autre en faveur du referendum obligatoire, ou de l'initiative en matière de législation. Il y eut même, à ce qu'il paraît, des gens qui rêvaient, dans un avenir pas trop éloigné, d'imposer par initiative des règlements scolaires dans le genre du dernier projet allemand qui a été retiré, ou le retour à la pleine liberté d'établissement pour tous les ordres religieux y compris les jésuites, ou enfin la revendication d'une partie des péages par les Cantons.

L'initiative est évidemment une épée à double tranchant et il serait difficile de prévoir qui en sentira le premier les atteintes. Selon nous, le moment arrivera assez vite — bien qu'aucun programme politique n'en parle maintenant — où l'on sera fatigué de ces revisions partielles, qui seront nécessairement quasi perpétuelles, et où l'on tâchera de trouver, dans quelque combinaison de revision totale, le *repos*, qui est un besoin *essentiel* des peuples comme des individus.

Ce qui est non moins clair, c'est que nous touchons en Suisse avec cette loi sur l'initiative aux véritables bornes de la démocratie naturelle et utile pour le bien public d'une république.

Il paraît certain que, dans une république digne de ce nom, il ne doit pas y avoir moyen de gouverner longtemps, avec une Constitution insuffisante ou surannée, *contre* la volonté du peuple. Qui nierait ce principe ne serait pas républicain au fond du cœur.

[1] Cette question a été résolue en faveur des Israélites par une décision de l'Assemblée fédérale de décembre 1891 contre les Cantons d'Argovie et de Berne. Les lecteurs qui s'y intéressent trouveront des détails dans le *Politische Jahrbuch* VII, *Die Schächtfrage*.

Mais s'il est convenable ou non qu'un peuple républicain se trouve toujours en travail ou en agitation pour chercher les innovations constitutionnelles *possibles*, au lieu de supporter quelquefois avec patience ce qui est difficile à changer, et s'il est utile d'avoir encore à côté des autorités constitutionnelles des organisations presque permanentes de referendum et d'initiative, comme elles se formeront maintenant, ce sera peut-être au lecteur étranger, non engagé dans nos luttes intérieures, à nous le dire.

Si le peuple suisse réussit à défendre ses frontières contre toute invasion qui mettrait en jeu, comme en 1798 et 1813-1815, des facteurs imprévus, nous avons en lui la confiance qu'il trouvera son chemin entre les écueils d'une démocratie tendant maintenant à l'exagération et les difficultés économiques toujours croissantes. Comme la lance d'Achille, la démocratie peut aussi guérir les maux qu'elle produit. Car rien ne stimule autant le bon sens, ni ne fortifie autant la volonté de faire son devoir, que le sentiment de la *responsabilité de tous* dans les affaires du pays.

INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL.

COMPTE RENDU SOMMAIRE DE LA SESSION DE GENÈVE EN 1892,

PAR

M. ÉDOUARD ROLIN.

En vertu de la décision prise par l'assemblée générale de l'Institut de droit international, en 1891, à Hambourg [1], la quatorzième session devait avoir lieu cette année « dans un point central de l'Europe et de préférence à Zurich ». M. D'ORELLI, membre de l'Institut et professeur à l'Université de Zurich, avait annoncé à ses collègues un accueil hospitalier de la part des autorités du canton et de la ville de Zurich, où l'Institut a siégé déjà il y a quinze ans. Le désir de rendre aux mérites et à la science de leur collègue un légitime hommage, avait fait accueillir avec une faveur marquée au sein de l'Institut, la décision bientôt prise par le bureau de réunir l'Institut, en 1892, dans la ville habitée par M. d'Orelli et très vraisemblablement sous sa présidence.

La mort inopinée de M. d'Orelli, au début de cette année, est venue douloureusement modifier ces projets déjà arrêtés [2]. Le bureau de l'Institut a estimé qu'il perdait en lui un collaborateur indispensable et le projet de siéger en 1892 à Zurich n'a en conséquence pas tardé à être abandonné.

En même temps et sur l'initiative prise par MM. GUSTAVE MOYNIER et H. BROCHER DE LA FLÉCHÈRE, tous deux membres de l'Institut et habitant Genève, le bureau a accepté avec empressement la précieuse invitation de la « République et Canton de Genève » et de la « Ville de Genève » de siéger cette année dans cette ville.

Rappelons ici qu'après sa fondation, à Gand, en 1873, c'est à Genève

(1) Voir ci-dessus, p. 99 et suiv., la *Notice nécrologique* sur M. ALOYS D'ORELLI, par M. A. RIVIER.

(2) Voir, dans cette revue, t. XXIII, 1891, p. 497 et suiv., le *Compte rendu de la session de Hambourg*.

que l'Institut de droit international tint, en 1874, sa deuxième session. Le discours de M. le conseiller d'État RICHARD, ceux de MM. MOYNIER, président, et LEHR, secrétaire général, et le rapport statutaire de M. ROLIN-JAEQUEMYNS, secrétaire général sortant, que nous reproduisons ci-après, contiennent à ce sujet d'intéressants souvenirs.

Les noms de MM. Moynier et Rolin-Jaequemyns, que nous venons de citer, rappellent également ces débuts de l'Institut dont ils furent, avec feu BLUNTSCHLI, en quelque sorte les promoteurs.

En même temps qu'ils conféraient à M. MOYNIER la présidence effective de l'Institut, les membres de l'Institut présents à Genève et réunis le 5 septembre 1892, au matin, en séance administrative, décernaient à M. ROLIN-JAEQUEMYNS le titre exceptionnel de « président d'honneur de l'Institut ». Nos lecteurs savent que M. Rolin-Jaequemyns est devenu depuis peu le « conseiller général de S. M. le roi de Siam ». Au moment où nous écrivons ces lignes, il est sur le point d'atteindre ce poste lointain et il a dû naturellement, dans ces conditions, résigner les fonctions de secrétaire général de l'Institut qu'il avait remplies depuis l'origine de cette Académie, sauf pendant les années où il fit partie, en Belgique, du dernier ministère libéral et pendant celles où il fut le président de l'Institut. La haute distinction conférée par l'Institut à M. Rolin-Jaequemyns est le plus précieux témoignage des services rendus par lui à l'Institut spécialement et, en général, à la science du droit international.

SÉANCE PLÉNIÈRE D'OUVERTURE DE LA SESSION. — DISCOURS DE M. MOYNIER, PRÉSIDENT, DE M. LE CONSEILLER D'ÉTAT EUGÈNE RICHARD ET DE M. LEHR, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL.

La séance solennelle d'ouverture de la session de Genève, en 1892, a eu lieu le 5 septembre après-midi, dans la salle des séances du Grand Conseil, mise à la disposition de l'Institut par le Conseil d'État du canton de Genève. L'assistance, très nombreuse, comprenait notamment, outre les membres du Conseil d'État et les membres et associés de l'Institut présents à Genève, un grand nombre de membres du Grand Conseil, le président et des membres du Conseil administratif de la ville et plusieurs professeurs de la faculté de droit de l'Université de Genève.

Le Conseil d'État, accompagné des huissiers du canton habillés aux couleurs rouge et jaune de la République de Genève, procéda d'abord à

l'installation du bureau de l'Institut, après quoi M. MOYNIER, président, prononça l'allocution suivante :

Messieurs et chers collègues,

En déclarant ouverte la quatorzième session de l'Institut de droit international, je dois vous faire part, avant toutes choses, des décisions qui ont été prises par les membres effectifs, dans la séance administrative qu'ils ont tenue ce matin même, quant à la formation du bureau de cette assemblée.

Ils m'ont fait d'abord l'insigne faveur de me décerner la présidence, et je ne puis que leur être reconnaissant de m'avoir accordé leurs suffrages, mais je crains bien qu'ils n'aient à s'en repentir. Jusqu'à présent, l'Institut a toujours eu à sa tête un jurisconsulte de profession, et il s'en est bien trouvé; aujourd'hui, il s'engage, par le choix qu'il vient de faire, dans une voie nouvelle qui me semble périlleuse. Les Mancini, les Bluntschli, les Bernard, les Holtzendorff, les Bulmerincq — pour ne parler que de ceux de mes devanciers qui ne sont plus de ce monde — étaient des juristes érudits, et ils ont laissé derrière eux une trace si lumineuse que ce n'est pas sans une légitime appréhension que je m'apprête à leur succéder. Aussi n'ai-je accepté leur héritage qu'avec l'espoir, je dirai même la certitude, de trouver dans votre courtoisie un correctif à mon insuffisance.

Je compte aussi sur le précieux concours des deux collègues qui m'ont été adjoints en qualité de vice-présidents, MM. Holland, professeur à Oxford, et Albéric Rolin, professeur à l'Université de Gand.

Je vous dirai encore qu'il a été pourvu ce matin au remplacement de notre cher secrétaire général et ancien président, M. Rolin-Jaequemyns. Vous savez par quel concours de circonstances nous nous trouvons, à notre grand regret, privés de sa présence aujourd'hui. Il vogue en ce moment sur le navire qui l'emporte vers le royaume de Siam, où il a été investi de très hautes fonctions et où nos vœux l'accompagnent. Nous lui avons voté ce matin une adresse de sympathie et de gratitude, en même temps que nous lui avons conféré le titre de président d'honneur. Il continuera, malgré son départ, à faire partie de l'Institut, et il compte bien venir un jour reprendre sa place parmi nous; mais cela ne nous empêchera pas d'avoir de la peine à nous résigner à son absence. Un successeur lui a été donné en la personne de notre collègue, M. le professeur Ernest Lehr, de Lausanne, dont le savoir, l'activité et les qualités aimables nous consoleront, dans la mesure où nous pouvons l'être, de l'éloignement de celui qui fut le fondateur de notre société et qui lui a voué une sollicitude à toute épreuve.

Et maintenant, Messieurs, après ce préambule obligé, mon premier soin doit être de remercier le Conseil d'État de la République et Canton

de Genève, pour la gracieuse hospitalité qu'il daigne nous accorder ainsi que pour l'honneur qu'il nous fait en assistant, par une délégation, à cette séance inaugurale. Ces faveurs nous sont précieuses, non seulement en elles-mêmes, mais encore et surtout par la sympathie dont elles témoignent pour l'œuvre que nous accomplissons.

Si les gouvernements, dont nous nous sommes constitués les conseillers officieux, nous font bon accueil, c'est apparemment parce qu'ils reconnaissent l'utilité de notre intervention. Nous nous plaçons, comme on sait, sur un terrain purement scientifique, nous entourons nos décisions de toutes les garanties possibles d'impartialité et de compétence, et, dans ces conditions, nous élaborons des traités supposés, conformes à ce que nous paraît réclamer la conscience juridique de nos contemporains; nous laissons ensuite aux hommes d'État le soin d'introduire ces textes dans la législation positive, mais nous sommes d'autant plus fondés à espérer qu'ils le feront que, par leurs intentions bienveillantes, ils nous encouragent davantage à persévérer dans la voie où nous marchons. Je prie donc les représentants, ici présents, du Conseil d'État, de vouloir bien transmettre à ce corps l'expression de notre vive gratitude pour sa réception empressée.

Vous n'ignorez pas, Messieurs, que nous devions nous réunir cette année à Zurich, et que c'est par un triste concours de circonstances que nous nous trouvons à Genève. Je devrais dire que nous nous « retrouvons », car nous avons déjà siégé en cette ville en 1874. C'est ici — sinon dans cette salle même, du moins dans un local voisin, devenu trop petit pour nous qui avons grandi — c'est ici, dis-je, que nous avons accompli nos premiers travaux, et le Conseil d'État d'alors ne s'était pas montré moins aimable à notre égard que celui d'aujourd'hui. Dans ce temps-là, notre compagnie était cependant sans notoriété aucune. Elle n'avait à son actif qu'un programme judicieux et beaucoup de bonne volonté pour le réaliser. Maintenant, on peut la juger d'après ce qu'elle a fait, et, si l'on continue à lui vouloir du bien, c'est apparemment qu'elle a justifié la confiance qu'on avait mise en elle. Qu'il me soit permis de retenir cet aveu tacite et d'ajouter que nous nous sentons effectivement sur un sol plus ferme que jadis. Nous avons obtenu des succès pratiques incontestables et statué sur un grand nombre de matières, pour lesquelles nos avis jouissent d'une réelle autorité. Aussi, les spécialistes les plus éminents tiennent-ils à honneur d'être des nôtres.

Depuis dix-neuf ans qu'il existe, l'Institut a visité bien des pays, et partout il a été reçu à bras ouverts. En Belgique, en Hollande, en Angleterre, en France, en Allemagne, en Italie, en Suisse, il a été fêté et choyé autant qu'il pouvait le désirer. La statistique semble prouver pourtant, qu'entre tous les parages du globe, la Suisse est sa contrée de prédilection, car c'est elle qu'il a le plus souvent favorisée de sa présence. Serait-ce qu'il la considère comme l'un des États dont le rôle social s'accorde

le mieux avec celui qu'il aspire lui-même à remplir, je veux dire comme offrant un des milieux où, quand on travaille dans un esprit de désintéressement complet à l'avancement du règne de la justice et de la paix, on trouve le plus d'écho? Je me plais à le croire.

Toujours est-il que c'est, en effet, vers la paix que tendent, en dernière analyse, tous nos efforts. Entre les chemins multiples qui peuvent y conduire plus ou moins sûrement, nous en avons choisi un que nous frayons. S'il n'est pas le plus court, il est du moins celui qui s'impose le plus impérieusement aux esprits réfléchis, car on peut être certain de manquer le but si l'on s'en écarte. N'est-il pas indiscutable que, tant que les relations internationales ne reposeront pas sur des conventions conformes à la justice, la paix, si on l'obtient, sera toujours chancelante? Aussi nous sommes-nous unis pour lui fournir une base solide, en déterminant les règles de droit dont l'observation serait propre, selon nous, à maintenir la bonne harmonie entre les peuples.

La tâche est belle et séduisante, mais elle n'est pas aussi aisée à accomplir qu'il peut le paraître à première vue. Non seulement la conception du juste et de l'injuste n'est pas toujours identique chez les diverses nations, quoique de grands rapprochements se soient opérés sous ce rapport, mais encore, quand on est parvenu à s'entendre sur les principes, on reste souvent en désaccord quant aux détails de leur application. Nous avons donc à faire disparaître des divergences de vues existantes. A cette fin, nous cherchons d'abord à les effacer entre nous par des débats serrés, exempts de phraséologie oratoire, et quand nous y avons réussi, — ce qui arrive souvent, — nous proclamons les formules que nous recommandons à la sollicitude des diplomates sincèrement amis de l'humanité. Nous marchons ainsi vers la paix par la justice, comme le dit notre devise : *Justitia et pace.*

En agissant de la sorte, nous obéissons à un devoir de conscience et, de plus, à une nécessité de notre époque. Les progrès considérables accomplis au XIXe siècle dans le domaine des sciences physiques doivent, en effet, en avoir d'autres pour contrepoids dans des sphères d'un ordre plus élevé. Modifiant profondément les conditions matérielles de l'existence de l'homme, ils exigent une évolution correspondante au sein des sciences morales, et c'est, en grande partie, parce que ces deux transformations ne se sont pas opérées parallèlement, parce que la seconde s'est laissé devancer par la première, que la menace de bouleversements sociaux pèse si lourdement, à cette heure, sur le monde. Il y a donc urgence à rattraper le temps perdu et à rétablir l'équilibre rompu, notamment en donnant aux rapports, inévitables et sans cesse croissants, des peuples entre eux, une assiette juridique qui leur fait encore défaut sur beaucoup de points. Or, c'est là ce que se propose l'Institut de droit international. Il apporte donc sa pierre, et une pierre angulaire, à l'édifice que notre siècle construit, mais qui est encore à l'état chaotique, et auquel il

appartiendra à d'autres de donner le couronnement que la Providence lui destine.

Après avoir montré l'importance du rôle que joue l'Institut parmi les facteurs d'une saine civilisation, il ne me reste plus, Messieurs, qu'à souhaiter que, dans sa session actuelle, il s'acquière de nouveaux titres à l'approbation de ceux qui comprennent les besoins du temps présent.

M. le conseiller d'État Eugène Richard, au nom du Conseil d'État, a répondu à M. Moynier par le très intéressant et très éloquent discours qu'on va lire :

Monsieur le Président et Messieurs les Membres de l'Institut de droit international,

Vous ne nous devez aucun remerciement. La petite République de Genève est heureuse et fière de vous offrir sa modeste, mais bien cordiale et bien sincère hospitalité. Du reste, elle vous connaît et vous retrouverez dans nos cœurs le souvenir de votre précédente visite.

Vous teniez à Gand, en 1873, la session constitutive et organisatrice de votre compagnie. Un jurisconsulte du plus haut mérite et de grande initiative, M. Rolin-Jaequemyns, dont les services sont inoubliables, y prit une part active. Nous déplorons avec vous son éloignement — temporaire, nous l'espérons — et nous applaudissons à la décision que dans un sentiment de reconnaissance vous avez prise ce matin de lui décerner, ainsi que vient de nous l'annoncer M. le Président en termes éloquents, une présidence d'honneur.

Au lendemain de cette session inaugurale, vous avez choisi notre ville pour siége de vos premiers travaux scientifiques et d'essai de fonctionnement régulier.

Nous avons gardé une profonde gratitude de cet honneur.

En me reportant à cette époque — tout à la fois lointaine et rapprochée de nous — je revois par la pensée les figures des hommes illustres dont la renommée — je pourrais dire la gloire — illumina vos débuts, éclaira l'aurore de l'Institut. La mort a ravi depuis lors les Bluntschli, les Mancini, les Holtzendorff et d'autres, mais leurs œuvres demeureront parmi les pierres fondamentales du monument que vous élevez.

Aujourd'hui — au nom du Conseil d'État, mandataire de la population genevoise — je salue votre retour parmi nous.

Messieurs, en venant ici, vous rentrez chez vous.

Que dis-je? N'êtes-vous pas partout chez vous? Il n'est aucun pays, aucun gouvernement qui ne s'enorgueillisse de vous faire l'accueil le plus empressé et de respecter d'une manière absolue votre indépendance intellectuelle et morale. Vous allez donc partout où souffle le vent de l'esprit libre, partout où la science peut féconder l'activité de l'homme

et les terres nouvelles qu'il soumet à son empire. Et déjà une ample moisson de progrès s'est levée des champs sur lesquels vous avez répandu les larges semailles de justice et de paix. Elle est longue, en effet, l'énumération des conquêtes que vous avez réalisées. Je pourrais rappeler vos sept décisions relatives au droit international privé en temps de paix, celle concernant la nécessité d'introduire dorénavant dans chaque traité une clause compromissoire, soumettant au procédé de l'arbitrage la solution des conflits qui jusqu'à présent entraînaient l'effusion du sang. Personne n'ignore votre réglementation des obligations internationales des États neutres et surtout votre manuel des lois de la guerre sur terre. Lois et guerre! deux termes qui semblent incompatibles et que vous êtes parvenus à associer. Votre codification en cette matière a contribué et contribuera toujours davantage à faire reculer le monstre de la guerre, ce fléau

« redouté des mères à genoux »

selon la belle expression du poète, et qui n'aura bientôt plus pour défenseurs que quelques penseurs mystiques et sanguinaires.

A ces graves problèmes résolus d'une manière sagace, vous ajoutez maintenant de nouveaux labeurs. La liste des travaux de la session qui s'ouvre est vaste et comprend de très nombreuses questions. Laissez-moi vous applaudir tout de suite d'avoir placé au premier rang l'étude de la tutelle des majeurs. C'est dans un sentiment de philanthropie que vous lui avez donné cette place; mais vous avez surtout voulu affirmer que la première obligation du droit, son premier devoir, est de secourir les faibles, de protéger les incapables, les petits, les humbles.

Vous aborderez ensuite le projet de réglementation des conflits en matière de faillites. Le commerce, qui est par excellence le domaine du droit international, puisqu'il n'est limité par aucune frontière, attend avec impatience la consécration de règles simples pour liquider ces conflits fréquents.

Je vois encore, dans cette liste, la reprise partielle de la délicate et épineuse question de l'extradition, qui éveille toujours les plus vives susceptibilités, parce qu'elle conduit à l'établissement d'une ligne de démarcation entre le délit commun et le délit politique. Elle touche ainsi à la liberté de l'opinion politique et à la détermination de la mesure dans laquelle l'idée peut passer à l'état de propagande de fait.

Vous arriverez ensuite à l'examen des moyens d'obtenir une publication plus prompte, plus universelle et plus uniforme des traités et conventions entre les divers Etats. C'est peut-être là le point capital des travaux de votre session, et si vous parvenez à le résoudre, vous aurez fait avancer l'organisation depuis longtemps si désirée du droit international public encore bien incomplet et bien informe.

D'autres études, non moins importantes, figurent sur le tableau de votre ordre du jour.

Tous ces sujets paraissent indépendants et distincts les uns des autres. Cependant, ils sont reliés entre eux par un but commun, et si nous recherchons leur synthèse, nous voyons que l'Institut se propose de créer la famille juridique des nations, qui sera la meilleure garantie de la paix et de la justice en ce monde.

Le droit humain, Messieurs, repose sur des principes éternels qui sont inscrits dans la conscience des peuples. Ce n'est malheureusement pas encore une banalité que de le rappeler. Mais l'expression législative de ces principes est bien variée et l'on pourrait dire, selon le mot de Montaigne, qu'elle est « ondoyante et diverse ». Le temps l'a souvent obscurcie et troublée, même en l'enveloppant de formules théocratiques, traditionnelles, politiques, philosophiques ou doctrinales. Le moment est venu de la dégager de cet alliage. Sans doute, vous ne songez point pour cela à uniformiser le régime législatif de tous les pays, car vous vous heurteriez à des obstacles insurmontables. Mais de même que les lois physiques de l'univers régissent souverainement et également toutes les contrées de la terre sans effacer ni supprimer le caractère particulier et la physionomie pittoresque de chacune d'elles, de même les principes essentiels et primordiaux du droit doivent exercer leur suprématie sur toutes les législations positives sans nuire à l'individualité de chaque pays. Or, c'est à votre Institut qu'il incombe d'accomplir cette tâche pour laquelle il aura comme auxiliaires décidés, tous ceux qui ont une conception élevée du rôle de l'humanité ici-bas, de sa destinée et surtout de ses droits et obligations immédiats.

Une pareille œuvre ne peut être que lente. Elle exclut toute impatience et bannit toute précipitation. Il lui faut le concours incessant et l'effort continu de nombreuses générations dont votre compagnie sera désormais l'avant-garde éclairée, grâce à la maturité et à la sûre méthode de ses travaux. Fuyant avec soin la popularité, souvent vaine et creuse, des congrès éphémères qui prétendent sauter à l'idéal sans parcourir l'espace qui nous en sépare, — dédaignant le retentissement de ces conférences d'un jour qui s'imaginent réformer d'un coup de baguette la société moderne, — vous prenez les faits tels qu'ils sont, vous les voyez bien en face et vous leur appliquez des solutions pratiques, possibles, acceptables et compatibles avec notre état de civilisation. On ne peut que vous féliciter de votre concentration. Vous écartez ainsi les mirages séduisants mais trompeurs de l'utopie qui ne laissent après eux que déception et amertume. Et si vous n'imposez pas vos solutions, votre influence ne s'exerce que plus sûrement par une pénétration scientifique dans les esprits. Vous ne forcez pas les portes des parlements, mais vous vous créez une atmosphère juridique par l'autorité de vos travaux et la dignité de vos personnes. Il vous suffit, pour y parvenir, de grouper les efforts individuels, autrefois isolés, des maîtres de la science.

Messieurs, je ne sais si je me trompe, mais il me semble que le temps

présent est singulièrement favorable et propice à votre entreprise. Plus que jamais règne partout une soif ardente de justice, et la passion toujours grandissante de l'égalité, secondée par le mouvement ascensionnel de la démocratie, fait surgir chaque jour de nouvelles revendications légitimes.

C'est à ce besoin impérieux de justice que notre pays doit son existence. Genève a été fondée et repose sur le droit, et lorsqu'elle prit l'initiative de cette admirable convention de la Croix-Rouge, lorsqu'elle concourut à l'arbitrage de l'Alabama, elle ne fit qu'affirmer son propre principe vital. Mais ce besoin n'est pas particulier, il est dans l'âme de tous les peuples, dans tous les cœurs. Et l'on ne peut ajourner plus longtemps sa satisfaction. Elle hante et obsède les esprits justes et cultivés. Il faut la réaliser et au plus vite, non pas en rééditant les rêves de bonheur parfait ou de paix perpétuelle de l'abbé de Saint-Pierre, de Henri IV ou des philosophes humanitaires, mais en poursuivant toujours davantage l'amélioration des conditions de justice humaine et d'équité dans lesquelles se meut chaque être. L'Institut de droit international nous permet d'entrevoir dès maintenant une pareille satisfaction, qui sera définitive si elle s'appuie sur un relèvement de la morale et une réforme de l'organisation sociale.

Messieurs, vous avez la foi, vous avez la science, vous êtes donc une force. C'est pourquoi nous plaçons en vous nos meilleures espérances et nous souhaitons que le séjour — trop court à notre gré — que vous allez faire parmi nous, marque une nouvelle étape de progrès et d'avancement pour la cause à laquelle vous consacrez vos nobles intelligences.

M. Lehr, le nouveau secrétaire général, élu en remplacement de M. Rolin-Jaequemyns, n'avait pas de rapport à présenter; mais, comme membre étranger à la Suisse, il a répondu au discours de M. Richard en ces termes :

Messieurs,

Voltaire raconte que, lorsque les ambassadeurs de la république de Gênes se rendirent auprès de Louis XIV et que Segnelay leur demanda ce qui les avait le plus étonnés à Versailles, ils répondirent : « C'est de nous y voir. »

Je serais tenté de m'exprimer comme eux, au moment où, pour la première fois et grâce à votre indulgente confiance, je suis appelé à prendre la parole en qualité de secrétaire général de l'Institut de droit international. Ce poste élevé avait été occupé, depuis la fondation de notre compagnie, par deux hommes éminents, que leur haute situation personnelle, leurs travaux scientifiques marquants, leur talent d'écrivains, d'administrateurs et d'orateurs, doublé d'une bonne grâce incomparable, recommandaient tout naturellement à vos suffrages. C'est avec plus que de

l'étonnement, c'est avec une certaine angoisse que je me vois appelé par vous à l'honneur, non pas certes de les remplacer, mais de leur succéder. Je sens tout ce que la tâche a de périlleux, après de semblables prédécesseurs, et toute la responsabilité que m'impose votre choix, si flatteur pour moi et si immérité. J'ai besoin d'espérer, Messieurs, que vous me soutiendrez tous de votre bienveillance et que vous ferez quelque crédit à mon inexpérience. Je sais, d'ailleurs, que je trouverai toujours conseil et appui auprès de notre vénéré président, et que, si le fils et dévoué collaborateur de notre regretté secrétaire général M. Rolin-Jaequemyns, M. Édouard Rolin, s'est dérobé à l'honneur de recueillir, comme je l'eusse désiré personnellement, la succession paternelle, je puis compter aussi sur son affectueux concours, au point de vue du maintien de nos traditions et de la bonne administration de l'Institut. Vous me pardonnerez, Messieurs, d'avoir tenu à ce que mes premières paroles officielles fussent l'expression tout à la fois de mes trop légitimes appréhensions, de ma reconnaissance pour le témoignage d'affection et d'estime que vous m'avez accordé, et aussi de ma déférente confiance en ceux dont les conseils et l'assistance vont m'être si nécessaires, surtout au début.

S'il m'est permis maintenant, mes chers collègues, de parler au nom de vous tous qui êtes comme moi ici les hôtes de la ville de Genève, je crois être votre interprète fidèle en exprimant la satisfaction particulière que nous avons éprouvée à être convoqués cette année dans cette grande et illustre cité. Genève, qui est depuis des siècles un des plus brillants foyers lumineux de notre vieux monde, est en même temps, dans ce siècle-ci, l'une des villes auxquelles se rattachent, au point de vue du droit international, quelques-uns des événements les plus glorieux, les plus féconds, les plus riches de promesses bienfaisantes. Je ne veux pas parler, dans ce moment, de l'œuvre si profonde et si durable de ses jurisconsultes et de ses publicistes, des Jacques Godefroy, des Burlamaqui, des Pierre Odier, des Bellot, des Charles Lefort, de notre regretté collègue Charles Brocher, de tous ces savants illustres dont, à l'heure actuelle même, tant de magistrats et de professeurs éminents continuent à Genève l'œuvre et la noble tradition. Je veux rappeler le jugement rendu à Genève dans l'affaire de l'Alabama, jugement moins mémorable encore par ses résultats immédiats et directs, que parce qu'il a démontré une fois de plus la possibilité de substituer, tout au moins pour certaines catégories de conflits internationaux, la procédure pacifique de l'arbitrage au recours aux armes. Je veux surtout rappeler cette immortelle convention qui porte le nom même de la ville où nous siégeons, et qui a été le point de départ d'une véritable révolution dans les procédés de la guerre. Et si cette convention a porté tous ses fruits, si la petite semence plantée à Genève en 1863, par quelques hommes de cœur, est devenue en moins de trente ans un arbre vigoureux qui couvre de son ombre tutélaire les deux hémisphères, à qui le principal honneur en revient-il, si

ce n'est au Genevois éminent qui s'est dévoué à cette œuvre humanitaire depuis ses plus humbles débuts, qui a combattu pied à pied les objections et les répugnances, et qui, assisté de collaborateurs ayant la foi comme lui, soutenu par l'opinion publique universelle, a peu à peu conquis le monde entier à la Croix rouge? Ce Genevois éminent, ce grand homme de bien, je ne vous le nommerai pas; car vous l'avez nommé avant moi; il est assis sur ce fauteuil; nous avons l'honneur et le privilège de l'avoir à notre tête pour la présente session.

Me sera-t-il permis de dire que si plusieurs d'entre nous ont ardemment désiré se réunir cette année à Genève, après un intervalle de dix-huit années, c'était sans doute parce que nous nous souvenions de la grande place occupée par votre cité dans l'histoire, et en particulier dans l'histoire du droit international contemporain, mais c'était aussi parce que nous étions pressés de rendre un public hommage d'affection et de respect à M. Gustave Moynier?

M. Moynier n'est pas seulement l'un des pères de la Croix rouge. Il est l'un des pères, l'un des deux pères survivants sur trois, de l'Institut de droit international; les deux autres sont Bluntschli et notre cher collègue et ami M. Gustave Rolin-Jaequemyns. C'est M. Moynier qui, après la guerre de 1870-71, a eu l'idée d'une grande institution internationale destinée à travailler au progrès du droit des gens, au triomphe de la justice et de la paix. Et, une fois que cette idée a pris corps, il a été le membre le plus assidu à nos sessions, le plus préoccupé d'assurer respect et crédit aux résultats de nos délibérations. Eh bien, Messieurs, par le fait du hasard de nos pérégrinations, M. Gustave Moynier n'avait encore jamais figuré à notre tête; son nom, honoré et aimé de tous, manquait sur la liste de nos présidents. Nous avons saisi avec empressement et avec joie l'occasion de venir, dans sa ville même, lui donner le témoignage suprême des sentiments que lui doit et que lui porte l'Institut de droit international.

Je manquerais à mon devoir si je ne vous disais pas, mes chers collègues, quelle aimable et dévouée assistance nous avons trouvée, pour l'organisation de notre session, une fois qu'elle a été décidée, chez notre collègue M. Brocher de la Fléchère, sans même qu'il nous ait permis de lui en témoigner notre gratitude par une élection à laquelle il aurait eu tant de titres.

Comme membre non Genevois du bureau, et en votre nom à tous, mes chers collègues, qui vous êtes réunis exceptionnellement nombreux et dont plusieurs ont fait pour être des nôtres des voyages exceptionnellement longs et difficiles, je me permets d'exprimer aux hautes autorités du Canton et de la Ville de Genève notre profonde gratitude pour l'accueil bienveillant qu'elles veulent bien faire à l'Institut, et tous nos remerciements aux deux collègues qui sont activement intervenus pour préparer notre réunion dans cette belle cité.

RAPPORT DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL SORTANT, M. ROLIN-JAEQUEMYNS.

Après ces discours, M. ÉDOUARD ROLIN, secrétaire, a donné lecture, au nom du secrétaire général sortant, M. ROLIN-JAEQUEMYNS, absent, du rapport statutaire sur les derniers travaux de l'Institut. Ce rapport contient, en outre, certains développements qui dépassent le cadre des rapports annuels de l'espèce. En voici le texte :

Messieurs, chers Confrères,

En invitant cette année les membres et associés de notre Institut à se réunir pour la quatrième fois sur le sol hospitalier de la Suisse (1), votre bureau a exécuté, dans la mesure du possible, la décision prise l'an dernier à Hambourg. Il est vrai que, comme suite à une correspondance déjà entamée, Zurich avait été indiqué et recommandé comme le lieu probable de la session de 1892. Malheureusement, notre cher et éminent correspondant et confrère, M. d'Orelli, nous a été enlevé par la mort, au commencement de cette année, et M. Meili, qui avait bien voulu se charger de le seconder dans l'organisation locale de la session de Zurich, a été gravement malade. Nous nous sommes trouvés ainsi dans la même situation qu'en février 1890, lorsque, après nous être décidés à siéger à Édimbourg, nous avons eu la douleur de perdre, en M. Lorimer, l'indispensable organisateur et le président désiré de la session.

Fallait-il, en cette triste occurrence, ajourner toute session, comme nous l'avons fait en 1890? Votre bureau ne l'a pas pensé. Les deux points essentiels de la décision de Hambourg étaient : *qu'il y aurait une session en 1892*, et *que cette session se tiendrait en Suisse*. Non seulement nous étions tenus d'exécuter cette résolution, sauf impossibilité démontrée, mais des considérations impérieuses, sur lesquelles j'aurai à revenir dans la suite de ce rapport, nous faisaient, cette fois, considérer une réunion à bref délai comme indispensable.

Vous aurez, en effet, à délibérer sur diverses mesures d'organisation nécessaires, sinon à l'existence, du moins au fonctionnement régulier et au développement normal de notre institution.

Je me hâte de dire que, une fois la résolution prise d'exécuter fidèlement la décision de Hambourg, malgré la perte de M. d'Orelli, malgré la perte, non moins sensible, d'un autre des membres les plus distingués et les plus dévoués de notre Institut, M. Kœnig, de Berne, l'exécution n'a présenté, pour le bureau, aucune difficulté sérieuse. Le seul embarras réel a été celui du choix. Notre Institut — je crois pouvoir l'affirmer — a toujours rencontré en Suisse, chez le public éclairé comme chez les

(1) Sessions de Genève, en 1874; de Zurich, en 1877; de Lausanne, en 1888. (*Ann.*, t I, II et X)

autorités fédérales ou cantonales, des sympathies particulières. Pour ne parler que des bords du beau lac Léman, personne de nous n'a perdu le reconnaissant souvenir de l'accueil qui nous a été fait à Lausanne, en 1888, comme à Genève, en 1874.

Ces bonnes dispositions ne se sont pas démenties lorsque, en 1892, après dix-huit ans, nous avons songé à revenir en cette ville, qui fut le siége de notre première session d'étude. Nombre d'entre vous se souviennent sans doute de cette réunion, que présidait Mancini et à laquelle assistaient la plupart des membres fondateurs de notre association. Les résolutions scientifiques qu'elle a prises, notamment en matière de conflits de lois, peuvent encore être considérées comme répondant à l'état le plus avancé de la science du droit international privé (1). Quant au remarquable projet de règlement sur la procédure en matière d'arbitrages internationaux, voté, dans le cours de cette même session, au rapport de M. Goldschmidt (2), il constitue, je n'hésite pas à le dire, un document scientifique de premier ordre, ayant le double mérite d'être praticable en soi, et en avance sur la pratique actuelle. Si l'ensemble de ses dispositions n'a pas encore été formellement sanctionné, on pourrait citer plusieurs d'entre elles, notamment celles qui concernent la désignation et les qualifications des arbitres, comme tendant à entrer en fait dans les usages internationaux.

Cette année, comme d'habitude, nous avons à notre ordre du jour toutes les questions mises à l'étude dans des sessions antérieures, et qui attendent encore l'expression d'une opinion collective en séance plénière de l'Institut. Comme d'habitude aussi, nous pourrons nous estimer heureux si, sur quelques-unes de ces questions, l'assemblée aboutit à des conclusions définitives. En les passant toutes rapidement en revue, je suivrai l'ordre de notre programme.

Nous rencontrons en premier lieu la question des « *mesures à prendre, au point de vue des conflits de lois, dans l'intérêt des majeurs étrangers incapables de conduire eux-mêmes leur personne ou leurs affaires* ». Bien que cette question n'ait été mise à l'étude qu'en 1891, les rapporteurs, MM. Glasson et Lehr, ont, dès le printemps dernier, communiqué à leurs collègues un travail préparatoire, avec demande d'avis. Depuis lors, leur rapport définitif, suivi d'un projet de règlement, a pu être distribué à tous les membres de l'Institut. En délibérant sur ce projet, vous compléterez celui que vous avez voté à Hambourg sur la tutelle des *mineurs* étrangers. D'une manière générale, les mêmes principes sont en cause. Si vous adoptez, dans ses lignes essentielles, le système des honorables rapporteurs et de la majorité de la commission, le point délicat sera

(1) Voir cette revue, t. VII, 1875, p. 329 et suiv.
(2) Ibid., t. VI, p. 421 et suiv.

seulement de savoir quelle loi devront appliquer les autorités du domicile de l'étranger, dans les cas exceptionnels où elles seront reconnues compétentes pour statuer sur l'interdiction de cet étranger. Ce serait, d'après le projet des rapporteurs, la loi nationale de l'intéressé, tandis que, d'après une minorité de la commission, il y a de bonnes raisons, une fois l'exception admise quant à la compétence, pour permettre aux autorités du domicile d'appliquer leur propre législation.

Le rapport de M. Weiss et les conclusions (1) de la *deuxième commission* sur « *le conflit des lois et la législation internationale en matière de faillites* » étaient prêts dès avant la session de Hambourg. Ils n'ont pu être discutés alors, à cause de l'absence de l'honorable rapporteur. Espérons que leur examen, en séance plénière, pourra tout au moins être abordé dans la session actuelle. Il ne faut pas se dissimuler cependant que la question est aussi difficile que grave, ou plutôt que sa solution implique la solution préliminaire de plusieurs questions difficiles. Nous nous trouvons ici devant un de ces cas où l'accomplissement des *desiderata* les mieux justifiés du droit international privé se heurte à une foule d'obstacles, provenant plus encore de la différence des mœurs judiciaires que de celle des lois.

L'étude de la *troisième question : « définition et régime de la mer territoriale »*, présente des difficultés d'ordre différent, mais non moins sérieuses. Déjà, à Hambourg, un de nos confrères, M. le professeur Aubert, de Christiania, a, dans des communications remarquables, appelé notre attention sur la situation spécialement intéressante dans laquelle se trouve à cet égard son pays, la Norvège. Depuis lors, un autre confrère, M. Kleen, membre de la troisième commission, a adressé à ses collègues un mémoire, distribué par les soins du secrétariat général. Le rapporteur, M. Renault, s'étant trouvé empêché, par l'état de sa santé, de terminer son travail, M. Barclay, à l'initiative duquel la question avait été mise à l'étude, a bien voulu consentir à faire le rapport. La complexité du problème provient, d'une part, de ce que, au point de vue international, la mer ne doit pas être considérée seulement comme un moyen de libre communication ouvert à tous, mais encore comme une source et une réserve d'alimentation universelle, qu'il est impossible d'abandonner à une exploitation sans frein ni surveillance. Elle résulte, d'autre part, de ce que les mots « mer territoriale » et leur définition ne correspondent pas à une notion simple, soit de souveraineté intégrale, soit de simple servitude, emportant certains droits de haute police pour l'État riverain. Cette notion varie, au contraire, suivant le genre d'intérêts qu'il s'agit de protéger. L'étude de la troisième question a déjà fait, à cet égard, un

(1) Voir ci-dessus, p. 5 et suiv., le Rapport et les Conclusions de M. Weiss.

pas important dans la session de Hambourg. Espérons qu'elle fera un pas décisif dans la deuxième session de Genève.

Aucun rapport n'est parvenu au bureau sur la *quatrième question*, ainsi conçue : « *Serait-il utile et possible de tracer des règles uniformes sur les conditions exigées pour que, dans chaque pays, les navires de commerce aient le droit de porter le pavillon national? En cas d'affirmative, quelles devraient être ces règles?* » Cette question n'a, d'ailleurs, été mise à l'étude que depuis la dernière session.

Il n'en est pas de même de la *cinquième question : « revision des articles 14 et 26 des résolutions d'Oxford concernant l'extradition »*.

Pour l'article 26, concernant *les droits de l'extradé dans le pays requérant*, M. Lammasch a proposé depuis longtemps une rédaction nouvelle, avec motifs à l'appui.

Les articles 13 et 14 de nos résolutions d'Oxford sont relatifs à l'*extradition pour faits politiques*. M. Albéric Rolin qui, en sa qualité de rapporteur, s'est occupé spécialement de cet objet, a complété ses travaux antérieurs par un nouveau rapport (1), dans lequel il tient compte d'un fait législatif tout récent : la loi suisse sur l'extradition (2), et par quatre propositions, avec motifs à l'appui, destinées à remplacer les articles 13 et 14 d'Oxford. L'Institut ayant, dans sa dernière session, pris formellement en considération la proposition de revision faite par l'honorable rapporteur, plus rien ne s'opposera sans doute à ce qu'il soit passé à la discussion du fond.

Aucune communication nouvelle n'est arrivée au bureau en ce qui concerne la *sixième question : « traite maritime ; réglementation des navires négriers »*. Vous vous rappelez, Messieurs, le vœu longuement motivé émis par l'Institut il y a un an. Il tendait à ce que l'Acte général de la Conférence de Bruxelles, du 2 janvier 1890, obtînt le plus tôt possible la ratification de toutes les puissances qui l'ont signé. Cette ratification est aujourd'hui un fait accompli. Elle porte, pour toutes les puissances sauf une, sur l'ensemble de l'Acte. La France, qui fait exception, n'a ratifié que sous réserve provisoire, jusqu'à entente ultérieure, les articles 21-23 et 42-61, c'est-à-dire les articles relatifs à la répression de la traite maritime, qui avaient motivé le vote négatif émis par la Chambre française en juin 1891. Évidemment, ce n'est pas là tout ce que nous souhaitons, puisque, au lieu d'un régime d'aide mutuelle, il y a encore aujourd'hui, en ce qui concerne la traite maritime, deux régimes : d'un côté, la France, faisant elle-même et seule la police de

(1) Voir ci-dessus, p. 17 et suiv., le nouveau *Rapport* de M. Albéric Rolin.

(2) Voir ci-dessus, p. 212 et suiv., la *Notice* de M. Berney sur la loi suisse sur l'extradition du 22 janvier 1892, entrée en vigueur sans demande de *referendum*.

son pavillon; de l'autre, le groupe des autres puissances signataires. Mais du moins y a-t-il un progrès notable sur l'absence de ratification, puisque la partie de beaucoup la plus grande de l'Acte est entrée désormais dans le droit international conventionnel, unanimement acceptée par toutes les puissances représentées à Bruxelles. Vous aurez à examiner, Messieurs, après avoir entendu l'honorable rapporteur, M. Engelhardt, si, dans cet état de choses, il convient, ou non, de maintenir la question à l'étude.

La *septième commission*, qui avait à s'occuper de la « *réglementation internationale du droit relatif aux moyens de transport et de communication* », a pour rapporteur M. Meili. Comme j'ai eu le regret de le dire plus haut, M. Meili a été gravement malade dans le cours de cette année, et n'a pu s'occuper de son rapport. Cet objet devra donc être ajourné. L'étude en va devenir d'autant plus intéressante et plus utile, qu'elle prendra pour point de départ, la convention de Berne du 14 octobre 1890, dont les ratifications viennent précisément d'être échangées et qui a exclusivement pour objet le transport international des marchandises par chemins de fer.

Les règles à suivre pour « *l'admission ou l'expulsion des étrangers* » ont déjà, à diverses reprises, occupé notre Institut, sans qu'une solution ait pu être donnée à cette question, dont la *huitième commission* demeure saisie. Ceci n'a rien d'étonnant, si l'on réfléchit à l'extrême difficulté que l'on rencontre, en voulant réglementer cet objet, à ne pas se mettre, au nom du droit international, en conflit avec les droits et les devoirs inhérents à la souveraineté de chaque État. Cette difficulté est telle que, dans la session de Hambourg, quelques membres ont cru devoir proposer d'écarter entièrement la question de nos débats, comme n'appartenant pas au droit international. La majorité de la réunion de Hambourg a repoussé cette fin de non-recevoir, avec raison sans doute. Si, en effet, toute la matière de l'admission ou de l'expulsion des étrangers devait être considérée comme échappant au droit international, il en résulterait que, sans violer ce droit, un État pourrait, à un moment donné, se refuser absolument à admettre sur son territoire quelque étranger que ce soit, ou bien qu'il pourrait, par haine ou par caprice, sans aucune nécessité politique ou administrative, expulser du jour au lendemain, en employant les formes les plus brutales, des étrangers qu'il aurait laissé s'y établir de bonne foi et qui ne lui auraient donné aucun sujet de plainte, ou bien encore qu'il pourrait décréter l'expulsion immédiate et en masse de tous les étrangers établis sur son territoire, ou de tous les résidents étrangers appartenant à une nationalité déterminée, alors même qu'il n'aurait contre eux aucun grief légitime, qu'il n'agirait pas à titre de représailles, et qu'il serait en paix avec tout le monde. Dans tous ces cas, un État n'aurait de comptes à rendre qu'à lui-même ! Aucun rapport de

droit international, soit avec les étrangers ainsi expulsés, soit avec les États dont ils sont les citoyens, ne serait plus violé ! Évidemment, une pareille théorie serait excessive, et le principe de la souveraineté et de l'indépendance des États, même poussée à ses plus extrêmes limites, ne suffirait pas à la justifier. Il ne peut dépendre en effet d'aucun État de se mettre, par l'exercice illimité et inutilement vexatoire de la faculté d'expulsion ou de non-admission, hors de l'humanité. La vérité me paraît être qu'il en est de l'exercice de cette faculté comme de tous les actes qui trouvent leur justification dans le droit incontestable de chaque État de repousser, au besoin par la force, tout élément étranger compromettant ou dangereux pour son repos, sa sécurité, sa salubrité ou sa bonne entente avec des États amis. Quelque étendu que soit ce droit, il diffère toujours de l'arbitraire par les conditions de son existence et par le mode de son exercice. Cela est vrai, même lorsqu'il s'agit d'actes de guerre. A plus forte raison lorsqu'il s'agit, comme ici, d'actes de haute police. L'Institut, qui, dès ses premières sessions, a mis à l'ordre du jour de ses travaux l'étude des lois de la guerre, ne peut donc, semble-t-il, se dispenser de donner suite à l'étude des règles auxquelles chaque État devrait se conformer en refusant d'admettre ou en expulsant des étrangers. Plus la tâche est neuve, difficile, délicate, plus il est désirable qu'elle soit menée à bonne fin, avec l'aide de toutes vos lumières. Elle a d'ailleurs été magistralement préparée par les excellents travaux de MM. Féraud-Giraud et de Martitz, par les notes ou les mémoires de MM. Lammasch, Lehr, d'Orelli, Kamarowski, Lorimer, enfin par le rapport de M. de Bar, dont les conclusions serviront de texte à vos délibérations.

Avec la *neuvième commission*, nous abordons un terrain moins épineux. Ici, nulle discussion de principes, mais un grand résultat pratique et prochain à atteindre. Après avoir figuré à notre ordre du jour depuis 1882, l'examen des « *moyens par lesquels on pourrait obtenir une publication plus universelle, plus prompte et plus uniforme des traités et conventions entre les divers États* », a fait un grand pas dans la session de Hambourg. Encouragés par la lettre adressée, au nom du Conseil fédéral suisse, à notre ancien président M. Rivier, nous avons chargé les rapporteurs de la neuvième commission de rédiger un « Avant-projet de Convention et de Règlement d'exécution », en vue de la formation d'une Union internationale ayant pour but une publication universelle, aussi prompte et aussi uniforme que possible, des traités et conventions entre les États. Les rapporteurs étaient, lors de la session de Hambourg, M. de Martitz et le secrétaire général. Depuis lors, j'ai été remplacé, sur ma demande, par M. de Martens. Aujourd'hui, vous avez entre les mains le rapport et les avant-projets de convention et de règlement présentés par le nouveau rapporteur. Vous apprécierez sans doute l'importance et

la valeur de ces documents, qui sont soumis à votre ratification. Nous avons des raisons sérieuses d'espérer que ces avant-projets, une fois revêtus de la sanction de l'Institut, seront pris en considération, et qu'il se trouve au moins un gouvernement disposé à prendre l'initiative de la convocation d'une conférence internationale en vue d'y donner suite. L'Institut aura ainsi l'honneur d'avoir contribué à ajouter un chapitre à l'excellent livre de M. Moynier sur les Bureaux internationaux des Unions universelles.

Les questions soumises à la *dixième* et à la *onzième commission* sont nouvelles et n'ont encore fait l'objet d'aucun travail de la part des rapporteurs. Il y aura seulement lieu, dans le cours de cette session, de nommer, sur la demande de M. de Martitz, un nouveau rapporteur pour la dixième commission, chargée de proposer des règles sur les « *conflits de lois en matière de naturalisation et d'expatriation* ». Quant à la onzième commission dont l'objet est double : « 1° *Conflits de lois en matière de titres au porteur; 2° Examen des mesures internationales à prendre pour la protection des propriétaires de titres au porteur dépossédés* », il y aura simplement lieu, je pense, de l'ajourner à la prochaine session.

La *douzième commission* est chargée de « *rechercher les réformes désirables dans les institutions judiciaires actuellement en vigueur dans les pays d'Orient, par rapport aux procès dans lesquels est engagée une personne ressortissant à une puissance chrétienne d'Europe ou d'Amérique* ». Nommé à Hambourg rapporteur général de cette commission, en remplacement de notre éminent et regretté collègue Bulmerincq, je n'ai pas perdu de vue ce mandat si honorable et si intéressant. J'espère que vous voudrez bien me le continuer, et permettre en même temps que j'ajourne la présentation de mon rapport jusqu'à une prochaine session. Un récent séjour de plus de six mois en Égypte m'a fourni l'occasion d'apprécier de plus près les conditions du problème à résoudre. Les fonctions que je vais occuper dans un des pays les plus curieux de l'Orient me mettront, je pense, en situation d'approfondir cet examen. Dès à présent, je crois pouvoir dire que nul sujet n'est plus digne d'occuper l'attention de l'Institut de droit international. Si tout ce que nous savons de la nature de l'homme est vrai, ce qu'il y a de plus commun à tous les hommes, à toutes les races, c'est le sentiment de la justice, et le ressentiment de l'injustice. Si donc nous voulons, comme c'est notre devoir d'hommes et de chrétiens, amener graduellement les peuples de l'Orient à nous considérer et à se considérer eux-mêmes comme des frères, faisant tous partie de la grande famille humaine, le seul moyen sera de les convaincre, dans nos relations avec eux, que nous voulons la justice pour eux comme pour nous-mêmes. Je crois avoir constaté que, sous ce rapport, on s'est beaucoup exagéré la barrière que mettent entre l'Orient et l'Occident les divergences religieuses. Le mahométisme lui-même n'est pas aussi radi-

calement contraire qu'on se le figure, et que je me l'étais figuré moi-même, à nos idées générales de justice. Quant au bouddhisme, on est d'accord pour reconnaître qu'il est parfaitement compatible avec ces idées. Assurer, mieux que ne le font les juridictions consulaires actuelles, une bonne administration de la justice en Orient, dans les procès ou sont engagés des Européens, ne paraît donc pas un problème insoluble. En Égypte, ce problème a reçu, par l'institution d'une juridiction mixte internationale, une solution souvent critiquée, mais qui, de l'aveu unanime, n'en a pas moins réalisé un progrès considérable sur le régime antérieur. D'ailleurs, il serait aisé de démontrer que les défauts de la juridiction mixte sont dus à des préjugés et à des abus occidentaux, qui ont réellement, sur quelques points, faussé l'esprit de l'institution, telle que son initiateur, Nubar-Pacha, l'avait conçue. Mais je m'aperçois, Messieurs, que j'anticipe sur mon rapport, au lieu de vous demander simplement de réserver votre opinion jusqu'à ce qu'il m'ait été possible de développer la mienne. Veuillez excuser cette courte digression.

Nous nous retrouvons, avec la *treizième commission*, devant des travaux complets et des conclusions formelles des deux rapporteurs : MM. Engelhardt et Lehr, le premier s'occupant des « *immunités consulaires* », le second, des « *immunités diplomatiques* ».

M. Engelhardt a, comme suite aux trois mémoires déjà présentés par lui avant la session de Hambourg, formulé un projet de résolution motivée portant sur deux points, ayant l'un et l'autre en vue la distinction plus marquée que l'honorable rapporteur voudrait voir établir entre les *consules electi* ou consuls marchands, et les *consules missi* ou consuls de carrière. Il demande qu'à ces derniers seuls soit réservé le titre de consul, eux seuls étant, par leur origine, par leur caractère et par les garanties qu'ils présentent, à même de remplir les fonctions multiples auxquelles répond cette qualification. Les consuls marchands pourraient s'appeler agents consulaires ou agents commerciaux. Les consuls de carrière, ou consuls proprement dits, devraient en outre avoir qualité de ministres publics, et prendre rang après les chargés d'affaires. Vous apprécierez aisément, Messieurs, la portée considérable de cette proposition. Elle répond à un fait dont chacun peut se rendre compte et qui, à notre époque de spécialisation des carrières, se retrouve dans un grand nombre de fonctions : la complication croissante des relations de tout genre dont les représentants de l'autorité publique, à l'intérieur ou à l'extérieur du pays, ont à s'occuper et, comme conséquence, la nécessité de ne confier ces fonctions, en règle générale, qu'à des titulaires suffisamment préparés et pourvus d'une instruction *ad hoc*. En ce qui concerne plus particulièrement la carrière consulaire, l'ancien et respectable type du consul marchand, dont le principal devoir était, en fait, de viser certains documents et de se montrer hospitalier et aimable pour les citoyens

du pays dont l'écusson ornait sa façade, tend incontestablement à disparaître. Notre époque plus occupée, plus positive, aux transactions infiniment plus étendues, plus variées, plus fréquentes, plus complexes, demande aux consuls des connaissances juridiques et administratives qu'on a rarement l'occasion d'acquérir et des garanties de patriotisme incompatibles avec la qualité d'étranger.

C'est en ayant cette situation devant les yeux que vous aurez à apprécier, Messieurs, le remède radical suggéré par M. Engelhardt. Il est à remarquer que les deux parties de sa motion ne sont pas nécessairement liées, en ce sens que l'adoption de la première n'aurait pas, pour conséquence nécessaire, l'adoption de la seconde; seulement, si la seconde partie n'était pas adoptée, c'est-à-dire si les *consules missi*, désormais seuls consuls, ne devaient pas, dans votre opinion, avoir qualité de ministres publics, il manquerait au travail de la treizième commission un chapitre indiquant quelles devraient être les immunités consulaires, considérées, ainsi qu'elles le sont dans le droit positif actuel, comme distinctes des immunités diplomatiques.

Conformément à ce qu'il avait annoncé à Hambourg, M. Lehr a élaboré, en ce qui concerne ces immunités, un avant-projet de règlement qu'il a envoyé, avec demande d'avis, aux membres de la treizième commission. Il a reçu de nombreuses réponses, qu'il a résumées et examinées dans un rapport, à la suite duquel il a reproduit son avant-projet, amendé sur quelques points. La tendance générale de ce travail est de réagir avec modération contre l'exagération de certaines immunités, qui ont cessé d'avoir leur raison d'être, surtout quand il s'agit de personnes autres que le chef de la mission ou l'agent en sous-ordre appelé à le remplacer, ou des femmes de ces deux fonctionnaires.

Parmi les questions nouvelles figurent celles en vue desquelles ont été constituées la *quatorzième* et la *seizième commission*, savoir : « *de la compétence à attribuer aux agents diplomatiques ou consulaires comme officiers de l'état civil* », et : « *règles à formuler sur la responsabilité des États, à raison de dommages soufferts sur leur territoire par des étrangers, dans des émeutes ou dans les guerres civiles* ». Ces questions n'ayant été jusqu'ici l'objet d'aucun rapport, vous jugerez probablement qu'il y a simplement lieu de les ajourner. Quant à l'« *examen de la convention d'Union internationale de 1886 pour la protection des œuvres littéraires et artistiques* », vous aurez à pourvoir au remplacement de feu M. d'Orelli, comme rapporteur de la *quinzième commission*, chargée de cette étude.

Il résulte de cette revue que, sur seize objets qui figurent à notre ordre du jour, sept au moins sont susceptibles d'une solution immédiate, savoir ceux des 1re, 2e, 3e, 5e, 8e, 9e et 13e commissions : tutelle des majeurs, faillites, mer territoriale, extradition, expulsion, publication des traités,

immunités diplomatiques et consulaires. C'est assurément plus qu'il ne faut pour avoir une session bien remplie, d'autant plus que d'autres objets relatifs à l'organisation de l'Institut, et d'un haut intérêt pour son avenir, vont solliciter votre attention. Je veux parler de ceux qui figurent à notre ordre du jour sous ce titre : « Examen d'une proposition « tendant à donner à l'Institut un siège permanent en Suisse, et à lui « faire attribuer légalement la personnalité civile. » Comme je suis l'auteur de cette proposition, pour laquelle je me suis assuré l'appui de quelques-uns de nos collègues, et que, d'un autre côté, il ne me sera pas possible de la développer oralement devant vous, je me permettrai d'en exposer ici le sens et les motifs.

Ma proposition a un double objet. Il s'agit d'abord d'éviter les graves inconvénients qui sont résultés à diverses reprises, et plus particulièrement dans ces dernières années, du caractère instable, incertain et flottant de nos réunions annuelles; ensuite de donner à l'Institut une personnalité civile, qui lui permette de répondre aux conditions matérielles de son existence, en le rendant capable de se constituer un patrimoine et d'augmenter celui-ci par l'acceptation de donations ou de legs, dont la gestion serait entourée des garanties nécessaires.

En ce qui concerne le premier objet de ma proposition, ma pensée ne va nullement jusqu'à vouloir interdire à l'Institut d'accepter, chaque fois qu'il le croira utile, des invitations à se réunir à telle ou telle époque, en telle ou telle localité d'un pays quelconque. Le but est seulement de faire en sorte que nous ne nous condamnions pas nous-mêmes, et d'avance, à une vie perpétuellement nomade. Il suffira pour cela de statuer que, à défaut de décision contraire, ou si l'exécution de cette décision est entravée par quelque événement imprévu, l'Institut se réunira de droit dans telle ville déterminée, qui sera désormais considérée comme le siège ordinaire de ses travaux. De cette manière, nous ne verrons plus se renouveler les pénibles hésitations qui, notamment après le décès de M. Lorimer, ont eu pour effet de mettre trois années d'intervalle entre les sessions de Lausanne et de Hambourg, et qui, cette année encore, après le décès de M. d'Orelli, auraient pu empêcher toute session, si l'énergique bon vouloir de quelques-uns des nôtres et l'hospitalité du Conseil d'État de Genève ne nous avaient tirés d'embarras.

Le second objet a sa raison d'être en lui-même. En outre, il complète le premier. L'Institut a jusqu'à présent vécu des ressources ordinaires ou extraordinaires que lui fournissaient ses propres membres, sous forme de cotisations statutaires ou de contributions volontaires. Un Genevois, M. Bartholony, qui fut son premier membre honoraire, lui a fait un don de trois mille francs, mais ce généreux exemple n'a pas trouvé d'imitateurs. Il n'y a pas de raison cependant pour que des amis du droit international, n'appartenant pas à notre association, ne soient disposés à encourager ses travaux, soit par des dotations inconditionnelles, soit par

des fondations de prix, analogues à celles dont d'autres institutions scientifiques sont souvent l'objet. Seulement, il est nécessaire, pour qu'il en soit ainsi, que nous ne soyons plus seulement une agglomération internationale d'hommes épars sur toute la surface du globe, mais que notre Institut prenne corps, qu'il ait quelque part un siège social, une administration permanente, en un mot une personnalité civile et durable, distincte de celle de ses membres. Cela est nécessaire, ainsi que je le disais tout à l'heure, à un autre point de vue encore, comme complément du premier objet de ma proposition. Il ne faut pas nous dissimuler en effet que, du moment où nous choisirons une ville comme siège ordinaire de nos sessions, il sera désirable, sinon indispensable, que nous ayons dans cette ville un local ordinaire, dans lequel seront déposées les archives de l'Institut, et où l'on pourra former peu à peu, avec les livres ou recueils envoyés en don à l'Institut ou échangés avec son *Annuaire*, une bibliothèque de droit international. Quand bien même cette bibliothèque ne comprendrait que les œuvres des membres de l'Institut, elle serait déjà bien intéressante. Mais il ne serait probablement pas difficile de l'augmenter rapidement, au moyen d'autres publications relatives au droit international ou de documents officiels que les gouvernements consentiraient à nous envoyer. Enfin, il est permis de présumer que la ville choisie par nous trouverait, dans le fait d'être le siège permanent de l'Institut et dans la création de cette bibliothèque, mise, selon des conditions à déterminer, à la disposition du public studieux, des avantages suffisants pour compenser la concession d'un local où pourraient se tenir nos sessions ordinaires. Seulement, il est évident que l'exécution de ce plan serait singulièrement facilitée si l'administration intéressée avait affaire à un corps organisé, doué de personnalité civile et ayant son siège légal dans la ville en question.

Les idées que je viens d'exposer ne peuvent évidemment, en supposant même que vous leur soyez favorables, être réalisées dans le cours de la présente session. Elles comportent d'ailleurs certaines modifications aux statuts, qui ne pourraient être faites que dans la forme prévue par eux. Tout ce que je demande pour le moment, c'est que votre assemblée veuille bien les examiner, dans une séance à laquelle il me semble que les associés pourraient être convoqués, même en appliquant rigoureusement l'article cinq de nos statuts, puisque, dans les résolutions concernant les statuts et réglements, cet article ne leur refuse que la voix *délibérative* et non la voix *consultative*. Si la majorité des membres consent à prendre ma proposition en considération, une commission exécutive pourrait être nommée avec mandat : 1° de rechercher, en tenant compte des conditions légales de la personnification civile et des autres facilités qui pourraient nous être accordées, dans quelle ville de Suisse l'Institut pourrait le plus convenablement établir son siège permanent; 2° de spécifier et de préparer, le cas échéant, les actes à passer et les modifications à introduire

aux statuts; 3° de se mettre à cet effet, et sous réserve de ratification par la majorité des membres de l'Institut, en rapport avec les autorités compétentes; 4° de faire, de tout ce qui précède, l'objet d'un rapport, qui serait distribué aux membres et associés quatre mois au moins avant l'ouverture de la prochaine session, dans laquelle il serait statué sur les conclusions du rapport.

J'ai supposé dans ma proposition que le siége permanent de l'Institut serait en Suisse. Ce qui m'y a déterminé, ce n'est pas seulement la position géographique centrale de ce pays, l'attrait qu'il exerce, surtout dans la saison où la plupart des membres de l'Institut peuvent s'absenter de chez eux, la circonstance qu'il est actuellement le siége de la plupart des Unions internationales, mais encore et surtout le fait que le gouvernement de la Confédération helvétique est, entre tous, celui qui, dès nos débuts, a montré le plus de sympathie pour notre Association et qui a paru suivre ses travaux avec le plus constant intérêt.

Nous avons eu le malheur de perdre, depuis la dernière session, outre MM. d'Orelli et Kœnig, M. Émile de Laveleye. Les limites de ce rapport ne me permettent pas de m'étendre sur les mérites de ces trois hommes, remarquables à des titres divers. L'un de nous, M. Rivier, s'est d'ailleurs admirablement acquitté de cette tâche dans la *Revue de Droit international* (1). L'esprit curieux, largement ouvert, artistique, et plus idéaliste que juridique de M. de Laveleye, le portait à envisager le droit international par ses côtés plutôt utopiques que positifs. Il représentait parmi nous une tendance qu'il y aurait peut-être quelque danger à suivre aveuglément, mais qu'il serait également dangereux de vouloir exclure. Ses deux collègues suisses, MM. d'Orelli et Kœnig, juristes accomplis l'un et l'autre, offraient entre eux un curieux et précieux contraste, par la tournure de leur esprit comme par leur aspect extérieur, et presque par les origines différentes qu'accusaient les désinences de leurs noms de famille. Nous les revoyons l'un et l'autre, d'Orelli, délicat et fin, faisant, avec sa parole douce et son charmant regard, quelque communication sur la littérature du droit international en Suisse, ou sur la protection internationale de la propriété artistique et littéraire; Kœnig, puissant, armé de son érudition, cuirassé de son expérience, soutenant son système sur les conflits des lois en matière de mariage (2) avec la fougue et la conviction que met un bon avocat à défendre le client dont la cause lui paraît excellente. C'est précisément parce que nous possédons parmi nous des hommes d'aptitudes si diverses et cependant si également esti-

(1) V. ci-dessus, p 99 et suiv., les Notices nécrologiques sur MM. DE LAVELEYE et D'ORELLI et p 331 et suiv., la Notice sur M. KŒNIG.

(2) *Ann.*, t. VIII, 1885-1886, p. 70 et suiv.; t. IX, 1887-1888, p. 61 et suiv. et t. X, 1888-1889, p. 56 et suiv.

mables et utiles, que les réunions de notre Institut m'ont toujours paru offrir un intérêt si particulier et un attrait si fort.

Je suis obligé, messieurs, de terminer ce rapport, le dernier que je ferai comme votre secrétaire général, en vous disant, le plus brièvement possible, quelques mots de moi-même. Je ne crois pas convenable de m'étendre ici sur les circonstances personnelles qui m'ont amené à accepter les fonctions de conseiller général du gouvernement siamois. Plusieurs d'entre vous les connaissent, et ont bien voulu me témoigner leurs sympathies à ce sujet. Le fait seul que ma nouvelle situation m'empêche d'assister à votre session, et que ce rapport vient d'être écrit à bord du navire qui me transporte en Orient, vous expliquera la nécessité de ma démission. Ce que je tiens à vous dire, c'est le profond sentiment de reconnaissance que je garde envers vous tous, mes chers confrères, et, permettez-moi de vous appeler ainsi, mes chers amis, pour la confiance dont vous m'avez si longtemps honoré, pour les nobles jouissances que m'a procurées votre commerce, pour les journées que j'ai passées au milieu de vous, et qui compteront parmi les plus belles de ma vie. Ce que je tiens encore à vous dire, c'est la foi profonde que je garde en l'avenir de l'Institut, et la joie que me cause cette pensée. Ce que l'homme peut en effet espérer de mieux en ce monde, n'est pas de vivre plus longtemps que les autres, mais de voir lui survivre les bonnes œuvres auxquelles il a su contribuer, fût-ce dans la plus modeste mesure. Or, notre Institut, j'en suis convaincu, a sa raison d'être et de vivre, et il sera, mieux que jamais, servi par le confrère qui a bien voulu me remplacer. L'Institut vivra, car, à une époque où l'on semble parfois oublier ou nier les notions juridiques les plus simples, il s'attache fermement au droit. A une époque où les opinions les plus extrêmes se disputent l'empire des esprits, l'Institut cherche à se tenir à égale distance de l'utopie et du pessimisme, persuadé que la vérité, comme la vertu, se trouve au milieu. Nous bornons, il est vrai, nos travaux et nos aspirations au progrès du droit international. Mais tout se tient en ce monde et, en travaillant à définir le droit pour assurer l'ordre dans les rapports des peuples, nous contribuerons pour notre part à faire régner l'ordre et la justice dans toutes les relations humaines.

Formation du bureau.

Le bureau a été composé comme suit :

Président : M. Gustave Moynier, correspondant de l'Institut de France, président du comité de la Croix-Rouge, à Genève;

Vice-présidents : M. E. Holland, professeur à l'université d'Oxford, et M. Albéric Rolin, professeur à l'université de Gand.

Il y avait lieu, de plus, de pourvoir à la nomination d'un *secrétaire général*, en remplacement de M. ROLIN-JAEQUEMYNS, démissionnaire.

M. ERNEST LEHR, conseiller de l'ambassade de France en Suisse et professeur honoraire à l'université de Lausanne, a été nommé *secrétaire général de l'Institut*.

Les *secrétaires* en fonctions, MM. HEIMBURGER, *privat docent* à l'université de Heidelberg, et ÉDOUARD ROLIN, avocat à Bruxelles et rédacteur en chef de la *Revue de Droit international et de Législation comparée*, ont ensuite donné leur démission. M. HEIMBURGER a exprimé en même temps le désir que son mandat de secrétaire ne fût pas renouvelé.

Sur la proposition de M. le secrétaire général, l'assemblée des membres effectifs a nommé à nouveau, en qualité de *secrétaire*, M. ÉDOUARD ROLIN et, en qualité de *secrétaire adjoint*, M. JACQUES BERNEY, professeur à l'université de Lausanne.

ÉLECTION DE MEMBRES HONORAIRES, DE MEMBRES ET D'ASSOCIÉS.

L'assemblée des membres effectifs, réunie, comme nous l'avons dit, le lundi 5 septembre au matin, aussitôt après la formation du bureau, a procédé à l'élection de nouveaux membres honoraires, de membres et d'associés.

Ont été élus *membres honoraires :*

Sir ROBERT HART, G. C. M. G., inspecteur général de la douane maritime de l'empire chinois, et M. le baron LAMBERMONT, ministre d'État, secrétaire général du ministère des affaires étrangères de Belgique.

L'Institut, en conférant à sir Robert Hart et à M. le baron Lambermont la qualité de membres honoraires, a voulu, en exécution de l'article 5 de ses statuts, reconnaître les services rendus au droit international « dans la pratique » par ces deux personnalités éminentes. L'un et l'autre ont notamment rempli avec distinction les fonctions d'arbitres pour le règlement de différends internationaux, et sir Robert Hart peut être considéré comme le principal représentant de la civilisation et, en conséquence, de la science européenne en Chine. Quant au baron Lambermont, on sait qu'il fut l'un des principaux auteurs de l'Acte général de la Conférence de Berlin (1885) et, en dernier lieu, le président de la Conférence qui s'est réunie à Bruxelles le 18 novembre 1889 pour la répression de la traite des esclaves africains.

Les associés suivants ont été nommés *membres effectifs :*

M. Aubert, professeur à l'université de Christiania ;

M. Harburger, conseiller au tribunal régional (Landsgerichtsrath) et professeur à l'université de Munich ;

Lord Reay, membre de la Chambre des lords à Londres, ancien gouverneur de Bombay.

Ont été élus associés :

MM. Ém. Banning, directeur général des archives au ministère des affaires étrangères de Belgique, auteur de plusieurs publications, parmi lesquelles nous remarquons celle intitulée : « *Le partage politique de l'Afrique, d'après les transactions internationales les plus récentes* » (1882), ouvrage traduit en allemand ;

L. Beauchet, professeur à la Faculté de Nancy, l'un des rédacteurs actifs, depuis quelques années, du *Journal du Droit international privé ;*

Le chevalier Descamps, sénateur belge, professeur à l'université de Louvain ;

Leech, professeur de droit international à l'université de Dublin, auteur d'un ouvrage sur le droit international ancien (*An Essay on ancient international Law*);

Matzen, professeur à l'Université de Copenhague, auteur du traité le plus important sur le droit public danois ;

Sieveking, président de la Cour hanséatique, à Hambourg ;

René Vincent, rédacteur en chef du journal *le Droit*, auteur du *Dictionnaire de droit international privé.*

Élection d'un Président d'honneur.

Ainsi que nous l'avons dit au début de ce compte rendu, la dignité de *président d'honneur de l'Institut* a été conférée à M. Rolin-Jaequemyns, ancien secrétaire général de l'Institut (1873-1878 et 1887-1892), ancien président de l'Institut (1885-1887), ancien ministre de l'intérieur en Belgique (1878-1884), vice-président du Conseil supérieur du Congo, professeur honoraire de l'université de Bruxelles, membre de l'Académie de Belgique, docteur en droit *h. c.* des universités d'Oxford et d'Édimbourg, actuellement conseiller de S. M. le roi de Siam, à Bangkok.

Une adresse signée par tous les membres et associés présents à Genève a été, à cette occasion, envoyée à M. Rolin-Jaequemyns.

MEMBRES ET ASSOCIÉS PRÉSENTS A GENÈVE.

Vingt-huit membres et associés appartenant à neuf nationalités [1] différentes ont pris part à la session; ce sont;

MM. DE BAR, professeur à l'université de Göttingen, membre du Reichstag allemand, *président sortant*;

BARCLAY, avocat du barreau de Londres, membre du Conseil supérieur du Congo, à Paris;

BROCHER DE LA FLÉCHÈRE, professeur à l'université de Genève;

BRUSA, professeur à l'université de Turin;

BUZZATI, professeur à l'université de Macerata;

CATELLANI, professeur à l'université de Padoue;

DESJARDINS, avocat général à la cour de cassation, à Paris;

FÉRAUD-GIRAUD, conseiller à la cour de cassation, à Paris;

PASQUALE FIORE, professeur à l'université de Naples;

HARBURGER, conseiller au tribunal régional, à Munich;

HARTMANN, conseiller intime de légation en disponibilité, à Hanovre,

HEIMBURGER, privat-docent à l'université de Heidelberg;

HOLLAND, professeur à l'université d'Oxford, *vice-président;*

KENTARO KANEKO, membre et premier secrétaire de la Chambre des pairs du Japon;

KLEEN, secrétaire de légation en disponibilité, ancien chargé d'affaires *p. i.* de Suède et Norvège, à Vienne;

LARDY, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire de la Confédération suisse à Paris;

LEHR, professeur honoraire à l'université de Lausanne, conseil de la légation de France en Suisse, *secrétaire général;*

DE MONTLUC, conseiller à la cour d'appel d'Angers;

MOYNIER, président du comité de la Croix-Rouge, à Genève, *président;*

le marquis D'OLIVART, ancien professeur à l'Université centrale de Madrid;

PERELS, conseiller intime, directeur général au ministère de la marine de l'empire d'Allemagne;

PRADIER-FODÉRÉ, conseiller à la cour d'appel de Lyon, doyen honoraire de la faculté de droit de l'université de Lima;

[1] Cinq membres et associés allemands, trois anglais, deux belges, un espagnol, six français, quatre italiens, un japonais, un suédois et cinq suisses.

Lord REAY, membre de la Chambre des lords, à Londres;

MM. RIVIER, professeur à l'université de Bruxelles, consul général de Suisse en Belgique;

ROGUIN, professeur à l'université de Lausanne;

A. ROLIN, professeur à l'université de Gand, *vice-président;*

ÉDOUARD ROLIN, avocat, rédacteur en chef de la *Revue de Droit international et de Législation comparée*, *secrétaire et trésorier;*

WEISS, professeur à la faculté de droit de Paris.

TRAVAUX DE LA SESSNOI.

Le rapport que nous avons donné ci-dessus *in extenso* (1) passe en revue les questions mises à l'étude dans les précédentes sessions et qui, n'ayant pas encore fait l'objet d'une délibération définitive en séance plénière de l'Institut, figuraient à l'ordre du jour de la session de Genève. Ces questions, dont l'examen préliminaire est toujours confié à des commissions spéciales, ayant chacune au moins un rapporteur, avaient ainsi déjà donné lieu, dans le sein de l'Institut, à des travaux soit personnels, soit collectifs plus ou moins nombreux et importants. Le rapport statutaire de M. Rolin-Jaequemyns montre l'état de ces travaux au moment de l'ouverture de la session de 1892. Il ne nous reste donc qu'à indiquer les rapports, les communications ou les délibérations dont quelques-unes des questions mises à l'étude ont fait l'objet à Genève.

On constatera peut-être avec quelque surprise que, des *seize* objets scientifiques figurant à l'ordre du jour de la session, trois seulement ont reçu une solution. Nous approuvons absolument, pour notre part, cette sage lenteur et cette grande circonspection dont l'Institut a continué de faire preuve avant de clôturer, par un vote, l'étude des questions scientifiques.

Les délibérations définitives de l'Institut ont porté sur les objets suivants :

Avant-projet de convention concernant la création d'une union internationale pour la publication des traités et avant-projet de règlement d'exécution (9e commission).

(1) Rapport statutaire du secrétaire général sortant, M. Rolin-Jaequemyns, ci-dessus, p. 501 et suiv.

Revision des articles 13 *et* 14 *des résolutions d'Oxford concernant l'extradition* (5e commission).

Règles proposées pour l'admission et l'expulsion des étrangers (8e commission).

Ces diverses questions figuraient depuis de longues années à l'ordre du jour des travaux de l'Institut et il semble que l'espèce de stage prolongé auxquelles elles ont été soumises ont puissamment contribué à la maturité des résolutions adoptées.

D'autres questions, *celles des conflits de lois en matière d'interdiction* (1re commission) et *en matière de faillites* (2e commission), celle de la *définition* et du *régime de la mer territoriale* (3e commission), celle des *immunités diplomatiques et consulaires* (13e commission), pouvaient paraître suffisamment préparées pour faire l'objet d'une délibération. On verra que l'Institut a néanmoins tenu à en ajourner la solution.

Peut-être est-il permis de regretter, au sujet de quelques-unes des autres questions à l'ordre du jour, qu'elles n'aient pas encore fait l'objet d'études plus approfondies de la part des rapporteurs et des membres des commissions compétentes. Mais, en aucune hypothèse, l'assemblée de Genève n'aurait trouvé le temps d'en aborder l'examen.

Voici, du reste, un exposé succinct et méthodique de l'état dans lequel se trouve, à la suite de la session de 1892, à Genève, chacun des seize objets scientifiques qui figuraient à l'ordre du jour :

Mesures à prendre, au point de vue des conflits de lois, dans l'intérêt des majeurs étrangers incapables de conduire eux-mêmes leurs personnes ou leurs affaires (1).

(1re commission.)

Le projet de règlement international sur la matière, présenté au nom de la majorité de la commission par les rapporteurs MM. Glasson et Lehr, a été discuté d'une manière très approfondie.

Le principe fondamental du projet de règlement, à savoir que les tribunaux compétents seront ceux du pays auquel appartient l'intéressé, a paru réunir une adhésion quasi-unanime; il est, du reste, conforme à toutes les résolutions antérieures de l'Institut. Mais une question très discutée, ainsi qu'il fallait le prévoir, a été celle de savoir quelle loi devrait appliquer un tribunal *étranger* éventuellement saisi. Une faible

(1) Voir ci-dessus dans le rapport statutaire, p. 502 et 503.

majorité seulement a donné son approbation au système des rapporteurs d'après lequel un tribunal *étranger* éventuellement saisi devrait appliquer la *loi nationale* de l'intéressé, du moins *quant aux causes de l'interdiction;* une importante minorité de l'assemblée était d'avis, au contraire, que le tribunal saisi devrait toujours appliquer la *lex fori*, même quant aux causes de l'interdiction et ce de préférence à la loi que le tribunal lui-même considérerait comme la loi nationale de l'intéressé.

Cette divergence de vues sur une question si délicate et si importante est sans doute le motif pour lequel l'assemblée, après avoir voté séparément les articles du projet amendés en quelques points, a refusé son approbation au projet de règlement dans son ensemble. Celui-ci a en conséquence été renvoyé à la commission.

Voici le texte du projet amendé qui doit être soumis à un nouvel examen en commission, avant de faire l'objet d'une autre délibération en séance plénière, lors d'une prochaine session :

Projet de règlement sur les conflits de lois en matière d'interdiction.

I. L'interdiction des majeurs est régie, dans ses conditions et dans ses effets, par leur loi nationale.

II. Sauf les cas prévus aux articles suivants, l'interdiction ne peut être prononcée que par les autorités compétentes des pays auquel la personne à interdire appartient par sa nationalité.

Les autorités du pays où elle réside peuvent toutefois ordonner toutes mesures couservatoires ou provisoires, soit quant à la personne, soit quant aux biens.

III. Sauf les dispositions d'ordre public, l'interdiction prononcée par les autorités compétentes suivant la loi nationale produit son effet dans tout autre pays sans homologation préalable.

L'effet sur le territoire étranger peut en être subordonné, vis-à-vis des tiers, à des mesures de publicité analogues à celles que prescrit la loi locale pour l'interdiction des nationaux.

IV. Toutes les fois que les autorités du pays auquel appartient un étranger ne peuvent pas, pour une cause quelconque, statuer sur la demande d'interdiction ou se déclarent incompétentes, celles du pays où cet étranger réside deviennent compétentes pour prononcer l'interdiction.

V. Toutes les fois que, d'après l'article IV, les autorités de la résidence sont saisies d'une demande en interdiction d'un étranger, elles doivent, avant de statuer, exiger qu'il soit justifié qu'elle a été portée à la connaissance de la légation ou du consulat intéressé, et qu'un délai lui a été indiqué pour présenter contre la demande les observations ou exceptions qu'il jugerait opportunes.

VI. La légation ou le consulat, avant de répondre, prend l'avis des autorités compétentes du pays de la personne qu'il s'agit d'interdire.

VII. Lorsque des autorités étrangères sont compétentes pour statuer sur une demande d'interdiction, elles suivent pour l'instruction de l'affaire la même procédure que s'il s'agissait d'une personne du pays; mais elles ne peuvent prononcer l'interdiction que pour les causes admises par la loi nationale du défendeur, et l'interdiction produit les effets que lui attribue cette loi.

VIII. Les dispositions qui précèdent s'appliquent à toutes les mesures restrictives de la capacité des majeurs (tutelle, curatelle, conseil judiciaire).

La protection de l'incapable est organisée, par les autorités étrangères, d'après le mode qui se rapproche le plus de celui qu'auraient adopté les autorités de son pays et la surveillance de l'incapable est confiée, autant que possible, aux personnes qu'y appelle la loi dudit incapable, encore qu'elles n'y aient pas un droit absolu d'après la loi locale.

Conflit des lois et législation internationale en matière de faillites (1).

(2e commission.)

« Compétence législative, compétence judiciaire en matière de fail-« lites, effets internationaux du jugement déclaratif », tels sont — comme le dit M. Weiss, dans son rapport — les trois points essentiels que soulève l'étude de la question des conflits de lois en matière de faillites.

Défenseur décidé de la règle de l'unité et de l'universalité de la faillite, M. Weiss résout le problème, ainsi posé, dans les trois propositions suivantes :

I. — A la *loi personnelle* de l'insolvable il appartient *exclusivement* de décider s'il peut ou non être mis en état de faillite, d'organiser la faillite, d'en déterminer les conséquences et les solutions, dans les limites où l'*ordre public international*, c'est-à-dire l'intérêt de l'État étranger sur le territoire duquel elle est invoquée, autorise son application.

II. — Le tribunal du lieu fixé par cette loi personnelle pour l'ouverture de la faillite est seul compétent pour la prononcer — ce sera presque toujours le tribunal du domicile de l'insolvable ou celui de son principal établissement de commerce. Mais à défaut de poursuites portées devant ce tribunal, et en attendant qu'il soit saisi, la faillite pourra être *provisoirement* ouverte dans chacun des pays où se trouvent situés les biens du débiteur.

(1) Voir ci-dessus, dans le Rapport statutaire, p. 503.

III. — Le jugement déclaratif rendu par le tribunal, dont la compétence vient d'être déterminée, doit produire ses effets relativement à la personne et aux biens de l'insolvable, même en dehors du pays où il est intervenu. Une sentence d'*exequatur* n'est nécessaire que pour les actes d'exécution qui viendraient à réclamer le concours des autorités étrangères.

De plus, au cours de son rapport, M. Weiss développe, comme suit, le principe de la dernière de ces trois propositions :

« J'estime, dit-il, que, *dès avant l'exequatur*,

« 1° le fait de la cessation des payements du débiteur sera acquis et tenu partout pour constant, ce qui permettra au failli de se soustraire par voie d'exception, en quelque pays que ce soit, soit à une déclaration nouvelle, soit aux poursuites individuelles que ses créanciers prétendraient diriger contre lui;

« 2° les incapacités de toute nature que la loi personnelle du débiteur attache à sa mise en faillite sont encourues par lui de plein droit, même à l'étranger;

« 3° le failli sera dessaisi de l'administration de ses biens, conformément à la loi dont il relève, et incapable en conséquence d'accomplir les actes juridiques qu'elle lui défend; ceux auxquels il aurait indûment procédé doivent être annulés par application de cette loi, qui est la loi de la faillite, dont la nullité procède;

« 4° le syndic nommé par le jugement déclaratif sera tenu pour tel, et reçu à se prévaloir, même à l'étranger, de cette qualité, pour faire valoir les droits du failli et ceux de la masse qu'il représente. »

Enfin, quant au *concordat*, le rapporteur, se fondant sur ce qu'il est « une suite, une conséquence de la faillite », estime que le tribunal qui a prononcé cette dernière a seul qualité pour l'homologuer, mais que, cette homologation une fois donnée, il faut qu'il puisse être partout invoqué, avant toute sentence d'exequatur, à l'encontre des créanciers même non adhérents. Il doit en être de même sans doute, quoique le rapporteur n'en dise rien, du *concordat préventif*.

L'assemblée de Genève se trouvait donc en présence de propositions catégoriques, dérivant du principe fondamental, admis par le rapporteur, que la faillite doit être régie par la loi nationale de l'insolvable. L'encombrement de l'ordre du jour l'a néanmoins empêchée d'aborder, en séance plénière, la discussion de cette question.

Peut-être le bureau et le rapporteur ont-ils pensé du reste qu'il y avait tout avantage à ne pas provoquer hâtivement une délibération sur cette question fort controversée.

Au cours de la session est parvenue au bureau une très intéressante communication de M. Asser, qui, n'ayant pu se rendre à Genève, indique, dans cette note, les considérations qui doivent, pense-t-il, engager l'Institut à ne pas adopter le système du rapporteur, consistant à faire régir la faillite par la loi personnelle de l'insolvable. M. Asser émet l'avis que la seule proposition acceptable est que la faillite soit régie par la loi du domicile ou du principal établissement commercial de l'insolvable. Aux yeux de M. Asser, le système qu'il préconise est tout aussi compatible que celui du rapporteur avec le principe essentiel de l'unité et de l'universalité de la faillite dont l'éminent professeur se déclare du reste, lui aussi, le défenseur.

La communication et la contre-proposition de M. Asser seront publiées dans l'*Annuaire de l'Institut* (t. XII).

Qu'il nous soit permis de faire observer que, dans bien des cas, la loi du domicile, pas plus que la loi nationale, ne sera celle du principal établissement. Les mêmes difficultés se rencontrent donc, quant à l'ordre public, si on applique la loi du domicile plutôt que la loi nationale de l'insolvable. Et quant au principal établissement, sa reconnaissance constitue une question de fait au sujet de laquelle les tribunaux de tous pays, naturellement disposés à appliquer leur propre loi et à se déclarer compétents, auront toutes chances de se trouver sans cesse en conflit. Ces conflits seraient d'autant plus excusables que le doute est souvent possible et qu'alors il est tout naturel que chaque tribunal considère comme l'établissement le plus important d'un commerçant celui qu'il voit de plus près et qu'il connaît le mieux.

Ces simples observations ne sont peut-être pas ici tout à fait hors de saison, puisque la question des conflits de lois en matière de faillites n'a fait encore l'objet d'aucune délibération et qu'elle reste à l'ordre du jour.

Définition et régime de la mer territoriale (1).

(3e commission.)

Le rapport imprimé très approfondi de M. Barclay a été distribué à la veille de la session de Genève. Il était suivi de résolutions, dont voici le texte :

Article premier. L'État duquel dépend la côte est souverain absolu et exclusif sur une zone de la mer qui la baigne, sauf le droit de passage inoffensif réservé à l'article 6.

(1) Voir ci-dessus, dans le rapport statutaire, p. 503 et 504.

Cette zone est appelée la mer territoriale.

ART. 2. La zone de mer territoriale s'étend à trois milles marins (60 au degré de latitude) de la laisse de basse marée dans toute l'étendue des côtes, à moins qu'un usage continu et séculaire n'ait sanctionné une zone plus large.

ART. 3. Pour les baies, la largeur de trois milles est mesurée à partir d'une ligne droite tirée en travers de la baie dans la partie la plus rapprochée de l'ouverture, où l'écart entre les deux côtes de la baie est de six milles.

ART. 4. Les embouchures, quelle qu'en soit la largeur, des rivières navigables et entièrement nationales sont assimilées aux rivières elles-mêmes.

ART. 5. 1° En dehors des eaux territoriales, l'usage de la mer est libre; mais il en sera usé comme d'un bien commun de façon à ne porter aucun préjudice aux biens et aux personnes des ressortissants des États riverains ou à la neutralité de ces États;

2° Des hostilités entre belligérants ou des exercices d'artillerie par les navires de guerre d'un État étranger, à la portée de canon de la côte de l'État riverain, constituent une infraction à sa neutralité.

ART. 6. 1° Tous les navires sans distinction ont le droit de passage inoffensif à travers la mer territoriale. Pour ce transit, la mer territoriale est assimilée à la haute mer;

2° Les crimes et les délits commis à bord d'un navire étranger de passage à travers la mer territoriale et qui n'ont aucun rapport soit avec l'État riverain, soit avec ses ressortissants, sont en dehors de la juridiction de l'État riverain;

3° L'État riverain devrait veiller à la sécurité de la navigation dans ses eaux territoriales, et les vaisseaux qui les traversent devraient se conformer aux réglements spéciaux de police édictés par l'État riverain dans l'intérêt de la navigation.

ART. 7. Tout navire qui mouille, louvoie ou s'arrête dans les eaux territoriales se soumet à la juridiction de l'État riverain. L'État riverain a le droit de continuer sa poursuite sur la haute mer pour arrêter celui qui aurait commis une infraction dans les limites de ses eaux. En cas de capture sur la haute mer, le fait sera, toutefois, notifié à l'État duquel dépend le délinquant, et en l'absence de toute réclamation du côté de cet État, il sera jugé conformément à la loi de l'État riverain.

Parmi les membres et associés de l'Institut présents à Genève, se trouvaient la plupart des membres de la commission de la mer territoriale : MM. BARCLAY, BRUSA, DESJARDINS, FÉRAUD-GIRAUD, HARBURGER, HARTMANN, HEIMBURGER, HOLLAND, KLEEN, DE MONTLUC, D'OLIVART, PERELS et lord REAY.

En conséquence, la commission a pu, au cours de la session, tenir plusieurs séances, qu'elle a consacrées à l'examen et à la discussion approfondie du projet de M. Barclay.

Nous devons constater que les membres de la commission se sont trouvés en désaccord sur nombre de points et spécialement en ce qui concerne l'étendue de la mer territoriale. Toutefois, concernant ce dernier objet, la majorité des membres de la commission présents à Genève a admis, d'accord avec le rapporteur, que « la mer territoriale comprend « en principe toute la zone sur laquelle l'État riverain peut, à partir de « la côte, exercer son empire ». Ces mêmes membres ont également reconnu que « des tempéraments ont été, dans la pratique, apportés à l'application de ce principe ». Seulement, quant à ces tempéraments, c'est-à-dire quant à la mesure effective de la mer territoriale, aucune espèce d'accord n'a pu s'établir au sein de la troisième commission.

Comme résultat de ces discussions, quelques-uns des membres de la commission ont rédigé, d'accord avec M. Barclay, un nouveau projet amendé, dans lequel la mesure de la mer territoriale est laissée en blanc.

Nous donnons ci-après ce projet de conclusions qui a été distribué à Genève au nom de MM. Barclay, rapporteur, Desjardins, Féraud-Giraud, Harburger, Hartmann, d'Olivart et Perels, membres de la commission, et Édouard Rolin, secrétaire [1].

Avant-projet de résolution concernant la définition et le régime de la mer territoriale.

L'Institut de droit international, réuni en assemblée plénière à . . . . le. . . . . .

Considérant que la mer territoriale comprend en principe toute la zone sur laquelle l'État riverain peut, à partir de la côte, exercer son empire, mais que des tempéraments ont été dans la pratique apportés à l'application de ce principe;

Recommande aux puissances maritimes, réunies en Congrès, l'adoption des règles suivantes concernant le régime de la mer territoriale :

N° 1. L'État dont dépend la côte est souverain exclusif sur une zone de la mer qui la baigne, sauf le droit de passage inoffensif réservé à l'article 6.

[1] Le bureau a également reçu, au cours de la session, une communication de M. Aubert, professeur à l'université de Christiania, concernant la définition et le régime de la mer territoriale. Cette communication complète celle faite, par le même membre, à Hambourg (*Annuaire de l'Institut*, t. XI, p. 136 et suiv.), et elle a été renvoyée à la commission compétente. Elle sera publiée dans le t. XII de l'*Annuaire*.

Cette zone est appelée la mer territoriale.

N° 2. La zone de mer territoriale s'étend à . . . . . de la laisse de basse marée sur toute l'étendue des côtes, à moins qu'un usage continu et séculaire n'ait consacré une zone plus large.

N° 3. Pour les baies, la largeur de . . . . . est mesurée à partir d'une ligne droite tirée en travers de la baie dans la partie la plus rapprochée de l'ouverture, où l'écart entre les deux côtes de la baie est le double de l'étendue fixée comme celle de la mer territoriale.

N° 4. Les embouchures, quelle qu'en soit la largeur, des rivières navigables et entièrement nationales, sont assimilées aux rivières elles-mêmes.

N° 5. 1° Il sera usé de la mer libre comme d'un bien commun, de façon à ne porter aucun préjudice aux biens et aux personnes des ressortissants des États riverains ou à la neutralité de ces États;

2° Des hostilités entre belligérants, à portée de canon de la côte de l'État riverain, constituent une atteinte à sa neutralité.

N° 6. 1° Tous les navires sans distinction ont le droit de passage inoffensif par la mer territoriale;

2° Les crimes et les délits commis à bord d'un navire étranger de passage par la mer territoriale et qui n'impliquent pas une violation des droits ou des intérêts de l'État riverain, ou de ses ressortissants, sont en dehors de la juridiction de l'État riverain;

3° L'État riverain est tenu de veiller à la sécurité de la navigation dans ses eaux territoriales, et les vaisseaux qui les traversent se conformeront aux règlements spéciaux de police édictés par l'État riverain dans l'intérêt de la navigation.

N° 7. Tout navire qui mouille, louvoie ou s'arrête dans les eaux territoriales se soumet à la juridiction de l'Etat riverain. L'État riverain a le droit de continuer sa poursuite sur la haute mer pour arrêter celui qui aurait commis une infraction dans les limites de ses eaux. En cas de capture sur la haute mer, le fait sera, toutefois, notifié à l'État dont dépend le délinquant, et en l'absence de toute réclamation du côté de cet État dans un délai de . . . . . il sera jugé conformément à la loi de l'État riverain.

N° 8. L'exterritorialité des navires de guerre et de ceux qui leur sont assimilés n'est pas touchée par les dispositions ci-dessus.

En présence des divergences très notables d'opinions qui s'étaient produites au sein de la commission, l'assemblée plénière s'est bornée à prendre connaissance de ce projet, sans en faire l'objet d'aucune délibération, et à maintenir à l'ordre du jour la question « de la définition et du régime de la mer territoriale ».

Règles uniformes éventuelles sur les conditions exigées pour que, dans chaque pays, les navires de commerce aient le droit de porter le pavillon national (1).

(4e commission.)

En attendant le rapport de M. Asser, l'examen de cette question en séance plénière a été nécessairement ajourné.

Revision des articles 13 *et* 14 *et de l'article* 26 *des Résolutions d'Oxford concernant l'extradition* (2).

(5e commission.)

La revision des articles 13 et 14 relatifs à *l'extradition pour faits politiques* était proposée depuis longtemps par M. Albéric Rolin ; la revision de l'article 26 concernant les *droits de l'extradé dans le pays requérant* est proposée par M. Lammasch.

La délibération sur la rédaction nouvelle de l'article 26 proposée avec motifs à l'appui par M. Lammasch a été ajournée, vu l'absence de ce dernier.

La proposition de M. Albéric Rolin a fait au contraire l'objet d'une discussion fort intéressante, à laquelle ont pris part notamment, avec le rapporteur, MM. de Bar, Brusa, Desjardins, Fiore, Pradier-Fodéré et Rivier. L'assemblée a adopté, à une grande majorité, les propositions de M. Albéric Rolin amendées en quelques points de détail, et en conséquence, les articles 13 et 14 des Résolutions sur l'extradition adoptées par l'Institut, dans sa session d'Oxford, sont remplacés par les quatre dispositions suivantes (3) :

(1) Voir ci-dessus, dans le Rapport statutaire, p. 504.

(2) Voir ci-dessus, dans le Rapport statutaire, p. 504.

(3) Voici le texte des articles 13 et 14 des Résolutions d'Oxford, aujourd'hui remplacés par les quatre articles adoptés à Genève :

« Article 13. — L'extradition ne peut avoir lieu pour faits politiques.

« Article 14. — L'État requis apprécie souverainement, d'après les circonstances, si le fait en raison duquel l'extradition est réclamée a, ou non, un caractère politique.

« Dans cette appréciation, il doit s'inspirer des idées suivantes :

« *A*. Les faits qui réunissent tous les caractères de droit commun (assassinats, incendies, vols) ne doivent pas être exceptés de l'extradition à raison seulement de l'intention politique de leurs auteurs ;

« *B*. Pour apprécier les faits commis au cours d'une rébellion politique, d'une insurrection ou d'une guerre civile, il faut se demander s'ils seraient ou non excusés par les usages de la guerre. » (*Annuaire de l'Institut*, t. V, 1881-1882, p. 127 à 130.)

Voir aussi, dans l'*Ann. de l'Institut*, le t. VIII, 1885-1886, p 128 à 166; le t. IX, 1887-1888, p. 141 à 153; le t. X, 1889-1890, p. 157 à 173, et t. XI, 1891-1892, p. 172 à 235.

1. — L'extradition ne peut être admise pour crimes ou délits purement politiques.

2. — Elle ne sera pas admise non plus pour infractions mixtes ou connexes à des crimes ou délits politiques, aussi appelées délits politiques relatifs, à moins, toutefois, qu'il ne s'agisse des crimes les plus graves au point de vue de la morale et du droit commun, tels que l'assassinat, le meurtre, l'empoisonnement, les mutilations et les blessures graves volontaires et préméditées, les tentatives des crimes de ce genre et les attentats aux propriétés par incendie, explosion, inondation, ainsi que les vols graves, notamment ceux qui sont commis avec violences ou à main armée.

3. — En ce qui concerne les actes commis dans le cours d'une insurrection ou d'une guerre civile par l'un ou l'autre des partis engagés dans la lutte et dans l'intérêt de sa cause, ils ne pourront donner lieu à extradition que s'ils constituent des actes de barbarie odieux ou de vandalisme inutile défendus suivant les lois de la guerre et seulement lorsque la guerre civile a pris fin.

4. — Ne sont point réputés délits politiques, au point de vue de l'application des règles qui précèdent, les faits délictueux qui sont dirigés contre les bases de toute organisation sociale et non pas seulement contre tel État déterminé ou contre telle ou telle forme de gouvernement.

On remarquera que les dispositions nouvelles 1 et 2 correspondent à peu près à ce qu'étaient l'article 13 et l'article 14 litt. A. Mais la disposition n° 3, relative aux faits commis au cours d'une guerre civile, se distingue très nettement de la disposition B de l'ancien article 14 relative au même objet. L'assemblée de Genève s'est rangée à l'avis de M. Albéric Rolin, d'après lequel il ne convient pas, quant à l'extradition, d'appliquer un critérium tout à fait identique aux faits commis au cours d'une guerre civile et au cours d'une guerre régulière. Pour que les faits commis « au cours d'une insurrection ou d'une guerre civile » puissent donner lieu à extradition, il faut, d'après la rédaction nouvelle, non seulement qu'ils ne soient pas excusés par les lois de la guerre, mais encore qu'ils constituent, par eux-mêmes, « des actes de barbarie odieux ou de vandalisme inutile » ; de plus, il ne doit y avoir lieu à extradition, d'après la rédaction nouvelle, que lorsque la guerre civile a pris fin.

La quatrième disposition votée à Genève mérite d'être signalée tout particulièrement. Elle vise les infractions dirigées contre les bases de toute organisation sociale, c'est-à-dire, en langage plus familier, *les exploits des anarchistes*. M. Albéric Rolin a pensé et l'Institut a jugé avec lui que les infractions de cette nature n'ont rien de commun avec

les délits politiques. En conséquence et aux termes de la quatrième et dernière disposition nouvelle votée à Genève, les actes même moins graves que les gros crimes qui donnent toujours lieu à extradition, les infractions telles que l'abus de confiance, le vol, le pillage, etc., si elles ont pour fondement la négation du droit de propriété et, pour but, son anéantissement, ne doivent pas être considérés comme délits politiques et leurs auteurs ne peuvent en aucune façon prétendre échapper à l'extradition.

Nous éprouvons, pour notre part, une véritable satisfaction à enregistrer l'opinion scientifique de l'Institut sur une question qui intéresse l'ordre social à un si haut degré.

La traite maritime. — Réglementation des navires négriers.

(6e commission.)

Ainsi que M. Rolin-Jaequemyns l'a indiqué dans son rapport [1], il n'y a peut-être pas lieu, dans les circonstances présentes, au lendemain de la ratification plus ou moins complète de l'Acte général de la Conférence de Bruxelles, de maintenir la question de la traite maritime à l'étude.

Toutefois, en l'absence du rapporteur de la sixième commission M. Engelhardt, l'assemblée de Genève n'a pris aucune décision à ce sujet.

La question reste donc à l'ordre du jour des travaux de l'Institut.

Réglementation internationale du droit relatif aux moyens de transport et de communication [2].

(7e commission.)

M. Meili, rapporteur, a été empêché par l'état de sa santé d'assister à la session de Genève. L'examen de cette question a donc été nécessairement ajourné. La septième commission n'a, au surplus, fourni, jusqu'à ce jour, aucun travail préliminaire.

Droit d'admission et d'expulsion des étrangers [3].

(8e commission.)

L'assemblée de Genève n'avait pas à revenir sur l'examen de la question préjudicielle soulevée à Hambourg par M. Pierantoni, qui avait proposé d'écarter entièrement la question de l'expulsion des débats

[1] Voir ci-dessus, dans le rapport statutaire, p. 504 et 505.

[2] Voir ci-dessus le rapport statutaire, p. 505.

[3] Voir ci-dessus le rapport statutaire, p. 505 et 506.

de l'Institut, comme n'appartenant pas au droit international [1]. Cette fin de non-recevoir ayant été repoussée, l'assemblée de Genève s'est bornée à faire enregistrer au procès-verbal la déclaration de M. le professeur HOLLAND, d'Oxford, qui a déclaré, dès le début de la discussion, qu'il s'abstiendrait de prendre part à toute délibération relative à la réglementation du droit d'admission ou d'expulsion des étrangers, cette motion ne pouvant, suivant lui, être rangée dans le domaine du droit international.

La discussion du projet de M. de Bar a donc été abordée directement et a occupé plusieurs séances. L'article 7, notamment, relatif à l'expulsion individuelle, a fait l'objet, de la part de M. Édouard Rolin, d'un amendement tendant à la suppression des §§ 1 et 2, de façon à laisser aux gouvernements l'appréciation absolue des cas où l'expulsion individuelle des étrangers est nécessaire, sauf en ce qui concerne toutefois les étrangers domiciliés. L'amendement de M. Édouard Rolin a été rejeté, mais il faut reconnaître que de fait, au milieu des cas si nombreux énumérés, les gouvernements auront toujours une grande liberté d'action. Où l'Institut a pensé que des garanties étaient surtout nécessaires, c'est en faveur des étrangers domiciliés et, sous ce rapport, l'article 8, § 3, met sur le même rang les étrangers domiciliés avec ou sans l'autorisation du gouvernement.

Voici le texte complet (sauf revision par le comité de rédaction) du règlement adopté sur le rapport et d'après le projet de M. de Bar (avec divers amendements transmis par M. Rolin-Jaequemyns) :

Règles proposées par l'Institut de droit international pour l'admission et l'expulsion des étrangers.

L'Institut de droit international,

Considérant que le droit d'admettre ou de ne pas admettre sur son territoire, ou de n'y admettre que conditionnellement ou d'en expulser les étrangers est, pour chaque État, une conséquence logique et nécessaire de sa souveraineté et de son indépendance;

Considérant toutefois que l'humanité et la justice obligent tout État à n'exercer ce droit qu'en respectant, dans la mesure compatible avec sa propre sécurité, le droit et la liberté des étrangers qui se présentent à ses frontières ou se trouvent déjà sur son territoire;

Considérant que, à ce point de vue international, il peut être utile de formuler, d'une manière générale, et pour l'avenir, quelques principes

[1] Voir *Annuaire de l'Institut*, t. XI, 1891-1892, p. 273-321 et spécialement, p. 317.

constants dont l'admission ne saurait d'ailleurs impliquer aucune appréciation d'actes qui auraient eu lieu dans le passé;

Propose, pour l'admission et l'expulsion des étrangers, l'observation internationale des règles suivantes :

ARTICLE PREMIER. — § 1er. Sont étrangers, dans le sens du présent règlement, tous ceux qui n'ont pas un droit actuel de nationalité dans l'État, sans distinguer s'ils sont de passage ou s'ils sont résidents ou domiciliés, s'ils sont réfugiés ou s'ils sont entrés dans le pays par suite d'une libre détermination de leur volonté.

§ 2. En principe, un État ne doit pas interdire l'accès ou le séjour de son territoire, soit à ses sujets, soit à ceux qui, après avoir perdu leur nationalité, n'en ont pas acquis une autre.

ART. 2. — Il est désirable que l'admission et l'expulsion des étrangers soient réglées par des lois.

ART. 3. — § 1er. Les cas de représailles et de rétorsion ne sont pas soumis aux règles suivantes.

§ 2. Elles ne s'appliquent pas non plus aux colonies où la civilisation européenne n'est pas encore assez dominante.

ART. 4. — § 1er. L'entrée libre des étrangers dans le territoire d'un État ne peut être prohibée d'une manière générale et permanente qu'à raison de l'intérêt public, par exemple à raison d'une différence fondamentale de mœurs ou de civilisation, ou à raison d'une organisation ou accumulation dangereuse d'étrangers qui se présenteraient en masse.

La protection du travail national n'est pas à elle seule un motif de non-admission.

Est réservé le droit de l'État de restreindre ou de prohiber temporairement l'entrée d'étrangers en temps de guerre, de troubles intérieurs ou d'épidémie.

§ 2. Chaque État fixera par des lois ou par des règlements, publiés dans un délai suffisant avant leur mise en vigueur, les règles de l'admission ou de la circulation des étrangers.

On évitera les taxes excessives frappant l'entrée ou le séjour des étrangers.

Tous les changements essentiels dans les conditions d'admission et de séjour des étrangers, y compris les modifications aux taxes qui les concernent, sont communiqués dans le plus bref délai aux gouvernements des États dont les sujets sont intéressés.

§ 3. L'entrée du territoire peut être interdite à tout individu étranger en état de vagabondage ou de mendicité, ou atteint d'une maladie de nature à compromettre la santé publique, ou fortement suspect d'infractions commises à l'étranger contre la vie ou la santé des personnes ou contre la propriété ou la foi publique, et aux étrangers condamnés à raison desdites infractions.

§ 4. Un État peut, à titre exceptionnel, n'admettre des étrangers que

temporairement et sous défense pour ceux-ci de se domicilier dans le territoire, pourvu que la défense soit notifiée individuellement et, autant que faire se pourra, par écrit.

Art. 5. — § 1er. L'expulsion ne doit jamais être prononcée dans un intérêt privé, pour empêcher une légitime concurrence de se produire, ni pour arrêter de justes revendications ou les actions et recours régulièrement portés devant les tribunaux ou autorités compétentes.

Aucune expulsion ne se fait que dans l'intérêt de la sécurité soit de l'État expulsant, soit d'un autre État qui est sérieusement menacé par la conduite des personnes dont l'expulsion est en question.

§ 2. Les mesures d'expulsion et d'extradition sont indépendantes l'une de l'autre; le refus d'extradition n'implique pas la renonciation à l'expulsion.

L'expulsé réfugié sur un territoire pour se soustraire à des poursuites pour infractions ne peut être livré, par voie détournée, à l'État poursuivant sans observation des conditions de l'extradition.

§ 3. L'expulsion, n'étant pas une peine, doit être exécutée avec tous les ménagements possibles, en tenant compte de la situation sociale et du caractère de la personne.

§ 4. Au lieu de les expulser, on pourra enjoindre aux étrangers d'habiter un certain lieu ou de ne pas sortir d'un certain lieu. On pourra expulser ceux qui désobéissent à cet ordre.

§ 5. Aussitôt que possible, les expulsions, soit individuelles, soit extraordinaires, seront portées à la connaissance des gouvernements dont les ressortissants seraient frappés par cette mesure.

§ 6. Il sera rendu compte périodiquement ou à la représentation nationale, ou par une publication officielle, de toutes les expulsions, même de celles qui seront infirmées ou révoquées.

§ 7. Tout individu expulsé aura le recours à une haute cour judiciaire ou administrative, jugeant en pleine indépendance du gouvernement, s'il prétend qu'il possède le droit d'indigénat ou que l'expulsion est contraire aux stipulations d'une loi ou d'un traité international.

Cependant, l'expulsion pourra être exécutée provisoirement, nonobstant le recours de l'expulsé.

§ 8. L'État peut assurer l'effet des actes d'expulsion en soumettant les expulsés qui y contreviennent à des poursuites devant les tribunaux et à des peines à l'expiration desquelles le condamné sera contraint, par la force publique, à sortir du territoire.

Art. 6. — § 1er. L'expulsion *extraordinaire* (ou en masse) *définitive* s'applique à des catégories d'individus et sans permission pour les expulsés de retourner après un délai déterminé d'avance.

L'expulsion *extraordinaire* (ou en masse) *temporaire* s'applique à des catégories d'individus, à cause d'une guerre ou de troubles graves sur-

venus dans le territoire, pour la durée de la guerre ou pour un délai déterminé.

L'expulsion *ordinaire* s'applique à des individus.

§ 2. L'*expulsion extraordinaire définitive* se fera seulement par une loi ou par une ordonnance du pouvoir souverain. La loi ou l'ordonnance, avant d'être mise à exécution, sera publiée d'avance dans un délai convenable.

§ 3. L'*expulsion extraordinaire temporaire* pourra, à l'expiration de la guerre ou du délai déterminé d'avance, être convertie en expulsion ordinaire ou extraordinaire définitive. Le délai fixé d'avance peut être prolongé une fois.

Art. 7. — § 1er. Peuvent être expulsés individuellement :

1. Les étrangers qui, frauduleusement, en violation des réglements d'admission, sont entrés dans le territoire.

Mais s'il n'y a pas d'autre raison d'expulsion, ils ne peuvent plus être expulsés après avoir séjourné six mois dans le pays;

2. Les étrangers qui, en violation d'une défense formelle, ont établi leur domicile ou leur résidence dans les limites du territoire ;

3. Les étrangers qui, au moment où ils ont franchi la frontière, étaient atteints de maladies de nature à compromettre la santé publique;

4. Les étrangers en état de mendicité ou de vagabondage ou à la charge de l'assistance publique;

5. Les étrangers condamnés par les tribunaux du pays pour infractions d'une certaine gravité;

6. Les étrangers condamnés ou se trouvant sous le coup de poursuites à l'étranger pour infractions qui, selon la législation du pays ou d'après les traités d'extradition conclus par l'État avec d'autres États, pourraient donner lieu à l'extradition;

7. Les étrangers qui se rendent coupables d'excitations à la perpétration d'infractions graves contre la sécurité publique, bien que ces excitations, comme telles, ne soient pas punissables selon la loi territoriale et que ces infractions ne doivent se consommer qu'à l'étranger;

8. Les étrangers qui, dans le territoire de l'État, se rendent coupables ou fortement suspects d'attaques, y compris les actes préparatoires, soit par la presse, soit autrement, contre un État ou un souverain étranger, ou contre les institutions d'un État étranger, pourvu que ces actions soient punissables d'après la loi de l'État expulsant, si, commises à l'étranger par des indigènes, elles étaient dirigées contre cet État même;

9. Les étrangers qui, pendant leur séjour dans le territoire de l'État, se rendent coupables d'attaques ou d'outrages publiés par la presse étrangère contre l'État, la nation ou le souverain;

10. Les étrangers qui, en temps de guerre ou quand il y a danger imminent d'une guerre, compromettent, par leur conduite, la sécurité de l'État.

§ 2. On peut défendre aux réfractaires et déserteurs étrangers de séjourner ou de circuler dans une zone limitrophe du pays où ils se sont réfugiés. Ceux qui contreviennent à cette défense peuvent être expulsés. Sont réservées les dispositions plus sévères des traités internationaux.

§ 3. L'acte ordonnant l'expulsion sera notifié à l'expulsé. Il sera motivé en fait et en droit.

S'il y a faculté de recours à une haute cour judiciaire ou administrative, l'acte en donnera connaissance à l'expulsé en indiquant le délai à observer.

L'acte mentionnera de même le délai dans lequel l'étranger devra quitter le pays. Il lui sera accordé un délai d'un jour franc au moins. Si l'expulsé est en liberté, il ne pourra pas être usé de contrainte pendant ce délai.

§ 4. L'étranger qui aura reçu l'injonction de sortir du territoire sera tenu de désigner la frontière par laquelle il sortira; il recevra une feuille de route réglant l'itinéraire de son voyage et la durée de son séjour dans chaque lieu où il doit passer. En cas de contravention à l'une ou l'autre de ces dispositions, il sera conduit hors du territoire par la force publique.

§ 5. Il est désirable que, pour les expulsions ordinaires, en dehors même des cas dans lesquels la personne est, par la loi, déclarée exempte d'expulsion, on ouvre le recours à une haute cour judiciaire ou administrative indépendante.

La cour ne jugera que de la légalité de l'expulsion; elle n'appréciera pas la conduite de la personne, ni les circonstances selon lesquelles le gouvernement a estimé nécessaire l'expulsion.

Dans les cas du n° 10 du § 1er de cet article, il n'y a pas de recours.

Nonobstant le recours, le gouvernement pourra faire exécuter provisoirement l'expulsion.

Art. 8. — § 1er. Lorsqu'une expulsion est conforme aux principes du droit des gens exprimés dans ces propositions, le gouvernement qui a exécuté l'expulsion est à l'abri de toute réclamation diplomatique.

§ 2. Le gouvernement pourra toujours révoquer l'expulsion ou en suspendre temporairement les effets.

§ 3. Les étrangers domiciliés dans le territoire ne seront expulsés qu'en vertu des dispositions nos 7 à 10 du § 1er de l'article précédent, et ils ne pourront l'être en vertu du n° 6 que si les peines auxquelles ils sont condamnés à l'étranger ne sont pas encore exécutées complètement ou remises, ou si la condamnation prononcée par un tribunal étranger est postérieure à l'autorisation d'établir le domicile.

§ 4. L'expulsion d'étrangers domiciliés, résidants ou ayant un établissement de commerce, ne doit être prononcée que de manière à ne pas trahir la confiance qu'ils ont eue dans les lois de l'État et en leur assurant l'exercice soit directement si c'est possible, soit par l'intermédiaire de

tiers par eux librement choisis, de tous les moyens légaux pour la libre réalisation et la liquidation de leur situation et de leurs intérêts, actifs et passifs, sur le territoire.

Examen des moyens par lesquels on pourrait obtenir une publication plus universelle, plus prompte et plus uniforme des traités et des conventions entre les divers États (1).

(9e commission.)

M. Rivier a remplacé à Genève le rapporteur M. de Martens, absent. Les projets de convention et de règlement présentés par ce dernier ont été un des premiers objets mis en discussion; ils ont été adoptés à l'unanimité avec très peu de modifications.

Voici le texte de ces documents tels qu'ils sont sortis des délibérations de l'Institut, pour servir sans doute à bref délai d'avant-projet *officiel* d'une convention, avec règlement d'exécution, pour la publication des traités.

Avant-projet d'une convention concernant la création d'une union internationale pour la publication des traités.

S. M. l'Empereur d'Allemagne, etc., etc., etc. . . . . animés du désir de faciliter, autant que possible, la connaissance exacte et prompte de tous les traités, conventions et arrangements internationaux quelconques conclus entre eux ou par les gouvernements contractants avec d'autres États non contractants, ont résolu de conclure la présente convention, afin d'assurer la publication des Actes internationaux susmentionnés et ont nommé, etc.

Lesquels, après s'être communiqués leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, ont convenu des articles suivants :

Article premier. — Il est établi, par un accord de tous les gouvernements . . . . . et de tous les gouvernements qui, à l'avenir, accéderont à la présente convention, une association sous le titre de : *Union internationale pour la publication des traités.*

Art. 2. — Cette Union a pour but de publier, à frais communs, et de faire connaître promptement et exactement, les engagements internationaux de quelque nature, forme ou portée qu'ils puissent être, conclus par les différents États contractants.

Art. 3. — A cette fin, il sera créé à Berne un Bureau international chargé de la publication des traités.

Un règlement spécial, fixant le fonctionnement de ce Bureau, est annexé à la présente convention et aura la même force obligatoire.

(1) Voir ci dessus, dans le rapport statutaire, p. 506 et 507.

Art. 4. — Le Bureau international publiera un recueil intitulé : *Recueil international des traités*. Cette publication sera reconnue comme l'organe officiel de l'Union internationale pour la publication des traités, et fera preuve devant les tribunaux des puissances contractantes.

Art. 5. — Les parties contractantes s'engagent à communiquer, aussi promptement que possible, au Bureau international, pour être publiés dans le *Recueil international des traités*, les documents suivants :

1° tous les traités, conventions, déclarations ou autres Actes internationaux ayant force obligatoire pour les États signataires de la présente convention et qui seront publiés dans ces différents pays; ne sont pas exclus de cette communication les actes internationaux conclus par les puissances contractantes avec les États qui n'ont point adhéré à la présente Union internationale;

2° toutes les lois, ordonnances ou réglements intérieurs publiés par les gouvernements contractants dans leurs pays respectifs en exécution des traités ou conventions signés en leurs noms et ratifiés;

3° les procés-verbaux des congrès internationaux ou conférences qui seront transmis au Bureau international par les soins de la puissance sur le territoire de laquelle auront lieu ces congrès ou conférences;

4° les circulaires ou instructions que lesdits gouvernements adresseront à leurs agents diplomatiques ou consulaires en vue d'assurer l'exécution uniforme des engagements internationaux pris par eux, étant stipulé qu'il dépend de l'appréciation de chaque gouvernement de communiquer au Bureau international telle circulaire ou instruction qu'il jugera convenable.

Art. 6. — Tous les documents mentionnés dans l'article précédent seront communiqués au Bureau international dans leur texte original et accompagnés éventuellement d'une traduction française.

Art. 7. — Tous les documents communiqués officiellement, en vertu de l'article 5, au Bureau international, seront publiés dans le *Recueil international des traités* d'après le texte authentique et dans la langue originale, sans la moindre modification à l'Acte communiqué.

Les Actes internationaux non conclus en français seront publiés avec une traduction française reconnue expressément par les parties contractantes comme conforme au texte authentique du traité ou convention et comme ayant force obligatoire pour elles.

Toute exception à cette régle générale doit être constatée formellement et mentionnée en tête de l'Acte publié.

Art. 8. — Tous les Actes internationaux seront publiés sans commentaire par le Bureau international.

Art. 9. — Les États contractants ou accédants s'engagent à communiquer au Bureau international tous les Actes internationaux énoncés à

l'article 5, 1°, dans le délai de deux mois après leur mise en vigueur; tous les autres Actes énumérés à l'article 5 (2°, 3° et 4°) dans le délai d'un mois après leur publication ou mise à exécution.

Art. 10. — La présente convention restera en vigueur pendant cinq ans, à partir de l'échange des ratifications.

Art. 11. — Sur la demande d'un gouvernement contractant ou accédant, une nouvelle conférence internationale pourra être convoquée après l'expiration du terme de cinq ans, afin d'introduire des améliorations ou des modifications qui seraient jugées utiles ou nécessaires.

Art. 12.— Si, douze mois avant l'expiration des cinq premières années, aucune demande prévue par l'article précédent n'a été faite, la présente convention restera en vigueur pendant les cinq années suivantes et ainsi de suite, de cinq en cinq ans.

En foi de quoi, etc.

Le projet ci-dessus se complète par un avant-projet de réglement d'exécution, également adopté par l'Institut et dont il nous parait non moins intéressant de donner ici le texte.

Avant-projet de réglement d'exécution de la convention instituant un Bureau international pour la publication des traités entre États.

1. — *Organisation du Bureau international.*

Article premier. — Le Bureau international sera organisé par les soins du gouvernement de la Confédération suisse dans les conditions déterminées par les articles suivants.

Art. 2. — Le personnel du Bureau international sera nommé par le gouvernement fédéral suisse, qui communiquera aux États contractants ou accédants les mesures prises pour le fonctionnement régulier de l'institution.

Art. 3. — Le gouvernement fédéral suisse veillera à la marche régulière du Bureau international. Il fera les avances de fonds nécessaires pour la première installation du Bureau international, surveillera les dépenses faites et établira le compte annuel.

Art. 4.— Un rapport sur les travaux et la gestion financière du Bureau international sera adressé chaque année aux gouvernements intéressés.

Art. 5. — Le Bureau international a le droit de correspondre directement avec tous les gouvernements intéressés et de demander tous les renseignements nécessaires pour assurer la publication prompte et exacte des documents qui lui sont communiqués en vertu de l'article 5 de la convention.

Aux demandes de renseignements ou d'éclaircissements de la part du public, le Bureau international répondra dans les limites de sa compétence et dans la mesure des moyens dont il dispose.

2. — *Recueil international des traités.*

ART. 6. — Il sera publié, chaque année, un volume au moins du *Recueil international des traités.*

ART. 7. — Chaque volume contiendra, outre le texte des documents communiqués par les gouvernements contractants ou accédants, une table chronologique et des matières.

ART. 8. — Chaque gouvernement recevra des exemplaires du *Recueil international des traités* dans la proportion du nombre d'unités contributives.

3. — *Budget. Répartition des frais du Bureau international.*

ART. 9. — Le budget du Bureau international est estimé approximativement à une centaine de mille francs.

ART. 10. — Ce budget sera alimenté au moyen d'une contribution proportionnelle des États contractants ou accédants et des ressources à provenir des abonnements au *Recueil* de l'Union en dehors de la cotisation des divers États.

ART. 11. — En vue de déterminer équitablement la part contributive des Etats contractants ou accédants, ceux-ci sont divisés en six classes, contribuant chacune dans la proportion d'un certain nombre d'unités, savoir :

1re classe, 25 unités; — 2e classe, 20 unités; — 3e classe, 15 unités; — 4e classe, 10 unités; — 5e classe, 5 unités; — 6e classe, 3 unités.

ART. 12. — Chacun des coefficients ci-dessus sera multiplié par le nombre d'États de la classe correspondante, et la somme des produits ainsi obtenus fournira le nombre d'unités par lequel la dépense totale doit être divisée. Le quotient donne l'unité de dépenses et, pour obtenir le montant de la contribution de chaque État dans les frais du Bureau international, il suffira de multiplier cette unité par le coefficient de la classe à laquelle cet État appartient.

Nous nous bornerons à ajouter ici que le Bureau de l'Institut s'est empressé de transmettre ces documents au gouvernement de la Confédération helvétique, ensuite du désir que celui-ci avait bien voulu en exprimer.

Conflits de lois en matière de naturalisation et d'expatriation (1).

(10e commission.)

L'assemblée de Genève ne pouvait que se borner, pour ce qui concerne cette commission, à nommer un nouveau rapporteur. Elle a désigné M. CATELLANI.

(1) Voir ci-dessus, dans le Rapport statutaire, p. 507.

Conflits de lois en matière de titres au porteur. — Examen de mesures internationales à prendre pour la protection des propriétaires de titres au porteur dépossédés.

(11e commission.)

En l'absence des rapporteurs MM. Lyon-Caen (pour le premier point) et Asser (pour le second), aucune discussion n'a eu lieu à Genève concernant ces deux questions, qui n'ont, du reste, été portées à l'ordre du jour qu'en 1891 à Hambourg, et n'ont encore pu faire l'objet d'aucun rapport.

Réformes désirables dans les institutions judiciaires actuellement en vigueur dans les pays d'Orient, par rapport aux procès dans lesquels est engagée une personne ressortissant à une puissance chrétienne d'Europe ou d'Amérique (1).

(12e commission.)

L'assemblée a écouté, avec un intérêt particulier, le passage du rapport statutaire dans lequel M. Rolin-Jaequemyns, nommé depuis peu rapporteur général de la douzième commission, développe quelques-unes de ses vues sur cette question si complexe des réformes judiciaires dans les pays d'Orient.

Nous sommes fondés à espérer que les études et les travaux si difficiles de cette commission seront assez avancés lors de la prochaine session de l'Institut pour donner lieu à un examen de la question en assemblée générale.

Dès à présent, quelques documents intéressants ont déjà été fournis, par les rapporteurs particuliers, sur l'Égypte, la Chine, le Japon et le Siam (1), mais il reste encore notamment, suivant le programme de la commission, les renseignements à obtenir concernant la Turquie, la Perse, le Maroc et Tripoli et les territoires placés sous le protectorat de la France, de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne.

(1) Voir cette revue, t. XXII, 1890, p. 70 et suiv., le rapport de M Féraud-Giraud sur les institutions judiciaires de l'Égypte; ibid., p. 251 et suiv., le rapport de M. Ferguson sur les institutions judiciaires en Chine et dans le royaume de Siam et dans cette revue également, t. XXIII, 1891, p. 5 et suiv., une « conférence » de M Paternostro sur la revision des traités avec le Japon. (Voir aussi l'*Annuaire de l'Institut*, t. XI, 1891-92, p. 337 et suiv.)

Immunités diplomatiques et consulaires.

(13e commission.)

Quoique l'assemblée de Genève se trouvât en présence de travaux très complets concernant cette double question des immunités diplomatiques et consulaires, elle n'a pas, faute de temps, abordé la discussion des conclusions qui lui étaient soumises par M. Lehr concernant les *Immunités diplomatiques* et par M. Engelhardt concernant les *Immunités consulaires*. Ce dernier a du reste été empêché à la dernière heure, par des raisons de santé, de se rendre à Genève (1).

De la compétence à attribuer aux agents diplomatiques et consulaires comme officier de l'état civil (2).

(14e commission.)

La discussion de cette question, portée à l'ordre du jour en 1891 sur la proposition de M. Pierantoni et pour laquelle celui-ci est rapporteur, a été ajournée. M. Pierantoni n'assistait pas du reste à la dernière session.

Examen de la convention d'union internationale de 1886 *pour la protection des œuvres littéraires et artistiques* (3).

(15e commission.)

Cette question avait également été mise à l'étude à Hambourg en 1891 et feu M. d'Orelli avait été nommé rapporteur de la commission. Le décès de M. d'Orelli a nécessairement empêché que la commission ne fonctionnât et l'assemblée de Hambourg ne pouvait faire plus que de nommer un nouveau rapporteur. Elle a désigné en cette qualité M. Roguin.

(1) Voir ci-dessus le rapport statutaire, p. 508 et 509.

(2) Pour ne pas donner à ce *compte rendu* des dimensions excessives, nous nous abstenons de reproduire ici le texte des avant-projets de règlements sur les immunités diplomatiques et les immunités consulaires, ces projets n'ayant pas été discutés.

Nos lecteurs peuvent retrouver, dans la *Revue* même, un exposé très complet de la question des immunités consulaires dans deux études de M. Engelhardt sur *les consuls envoyés et les consuls négociants* et sur *la condition juridique des consuls* (t. XXI, 1889, p. 588 et suiv. et t. XXII, 1890, p. 336 et suiv.) et dans l'article de M. Lehr intitulé : *De quelques modifications à apporter à l'organisation du corps consulaire et de la création d'agents commerciaux*. (Cette revue, t. XXII, 1890, p. 438 et suiv.)

Voir surtout l'*Annuaire de l'Institut*, t. X, 1888-89, p. 274 et suiv.; t. XI, 1890-91, p. 347 et suiv., et spécialement pour le texte définitif du projet de règlement sur les immunités diplomatiques, par M. Lehr, le t. XII, sous presse.

(3) Voir ci-dessus le rapport statutaire, p. 509.

Règles à formuler sur la responsabilité des États, à raison de dommages soufferts sur leur territoire par des étrangers dans des émeutes ou dans des guerres civiles (1).

(16e commission.)

Cette question, à laquelle dans certains États de l'Amérique du Sud on semble particulièrement disposé à attacher un intérêt pratique actuel (2), n'a, comme les deux précédentes, été portée à l'ordre du jour qu'en 1891, à Hambourg. Le Bureau chargé de désigner un rapporteur a, au cours de l'année, confié ces délicates fonctions à M. Jellinek, professeur à l'université de Heidelberg. En attendant le fruit des travaux de la commission, l'examen de cette question en séance plénière a nécessairement été ajourné.

PROPOSITION DE REVISION DES STATUTS. — SIÈGE PERMANENT ET PERSONNALITÉ CIVILE.

L'assemblée de Genève a pris en considération une proposition très importante de revision des statuts exposée dans le rapport du secrétaire général sortant, M. Rolin-Jaequemyns (3). Il ne s'agit éventuellement, comme on l'a vu, de rien moins que de donner à l'Institut un siège permanent (en Suisse) et de lui faire attribuer légalement la personnalité civile. Au cours de la discussion dont cette proposition a fait l'objet, plusieurs membres ont expressément déclaré ne pouvoir y être favorables que s'il était bien entendu que le siège permanent de l'Institut ne serait que son siège administratif permanent et point le lieu ordinaire des sessions. Tel est bien le sens de la proposition de M. Rolin-Jaequemyns.

Comme suite à la prise en considération de cette proposition, une commission a été constituée avec mission de présenter un rapport et des conclusions quatre mois au moins avant l'ouverture de la prochaine session.

QUESTIONS A L'ÉTUDE. — PROPOSITION DE M. KLEEN EN VUE DE LA RÉGLEMENTATION DE LA CONTREBANDE DE GUERRE.

Nous venons de passer en revue tous les objets d'étude qui figuraient à l'ordre du jour des travaux de l'Institut au moment de l'ouverture de

(1) Voir ci-dessus le rapport statutaire, p. 509.

(2) Voir, dans cet ordre d'idées, la communication faite au cours de la session de Hambourg par M. Seijas. (*Annuaire de l'Institut*, t. XI, 1890-91, p. 442 et suiv.)

(3) Voir ci-dessus le rapport statutaire, p. 509 à 512.

la session de Genève et nous avons ainsi constaté qu'il en est deux seulement qui disparaissent complètement de l'ordre du jour, à la suite des récentes délibérations de l'Institut. Ces deux questions sont celles de l'*expulsion* et de la *publication des traités*. Les huitième et neuvième commissions, constituées pour l'étude de ces questions, sont donc devenues sans objet (1).

L'assemblée de Genève a également émis un vote définitif au sujet de la *revision de l'article* 14 *des résolutions d'Oxford sur l'extradition*, question dont était saisie la cinquième commission d'étude; mais cette même commission reste encore saisie de la revision de l'article 26 de ces résolutions. Elle a donc été maintenue pour cet objet, avec M. LAMMASCH pour unique rapporteur (2).

Toutes les autres commissions subsistent non modifiées, sauf la désignation de M. CATELLANI, comme rapporteur de la dixième commission (*Naturalisation et expatriation*); celle de M. ROGUIN, comme rapporteur de la quinzième commission (*Convention de* 1886 *pour la protection des œuvres littéraires et artistiques*), et celles de lord REAY et de M. HEIMBURGER, comme rapporteurs spéciaux de la douzième commission (*Institutions judiciaires des pays d'Orient*), le premier pour les territoires placés sous le protectorat de la Grande-Bretagne et le second pour les territoires placés sous le protectorat de l'empire d'Allemagne (3).

Une seule question nouvelle, celle de la *Réglementation de la contrebande de guerre maritime*, a été mise à l'étude sur la proposition de M. KLEEN, qui a été désigné en même temps comme rapporteur de la commission qui sera constituée pour cet objet.

Il est à remarquer que la question de la contrebande de guerre maritime a déjà fait l'objet des délibérations de l'Institut à propos de l'étude de la question plus générale des *prises maritimes*. Nos lecteurs savent que l'Institut a terminé à Heidelberg, après de longues discussions qui s'étaient prolongées durant plusieurs sessions et sur l'initiative et les

(1) Voir ci-dessus, p. 528 et suiv. et p. 534 et suiv.

(2) Voir ci-dessus, p. 526 et suiv.

(3) Les commissions 1, 2, 3 (pour une partie), 4, 5, 6, 7 et 10, 11, 12, 13, 14, 15 et 16 subsistent donc. Nous avons ci-dessus, dans le compte rendu des travaux de la session, indiqué l'objet complet de chacune d'elles avec les noms des rapporteurs. Il nous a donc paru superflu de publier un nouveau tableau spécial des questions à l'étude, d'autant plus que ce tableau ne différerait guère de celui qui a paru à la suite du compte rendu de la session de Hambourg. (Cette revue, t. XXIII, 1891, p. 532-534.)

rapports de feu M. DE BULMERINCQ, un *Règlement international des prises maritimes* en 122 paragraphes. L'assemblée de Genève n'a pas perdu de vue les §§ 30 à 34 de ce règlement [1], qui sont relatifs à la contrebande. Mais la proposition de M. Kleen a précisément pour objet d'examiner la question de plus près, afin d'écarter complètement les controverses auxquelles il pense que l'application de ces dispositions, conçues en termes très généraux, donnerait certainement lieu.

CONCLUSIONS. — ACCUEIL FAIT A L'INSTITUT. — CLÔTURE DE LA SESSION. LIEU DE LA PROCHAINE RÉUNION.

La session de l'Institut en 1892 n'a pas été moins laborieuse que les précédentes. Guidée par l'expérience de son *président*, M. MOYNIER, l'assemblée de Genève s'est surtout attachée à l'examen des questions qui étaient les plus susceptibles d'une solution immédiate et pratique. C'est à cette prudente direction de ses travaux que nous devons le projet de convention pour la publication des traités, le règlement sur l'expulsion et la revision des articles 13 et 14 des Résolutions d'Oxford sur l'extradition. Si, dans la courte durée d'une session, l'assemblée de Genève avait dispersé davantage son attention, le fruit de ses travaux n'aurait sans doute pas eu la même valeur scientifique.

[1] Il nous paraît intéressant de reproduire, à ce propos, le texte des paragraphes du Règlement des prises relatifs à la contrebande de guerre :

« § 30. — Sont sujets à saisie, durant la guerre, les objets susceptibles d'être employés à la guerre immédiatement, qui sont transportés par des navires de commerce nationaux, neutres ou ennemis, pour le compte ou à destination de l'ennemi (contrebande de guerre). Les gouvernements belligérants auront à déclarer d'avance, à l'occasion de chaque guerre, les objets qu'ils tiendront pour tels.

« § 31. — Les objets de contrebande de guerre doivent être réellement à bord au moment de la recherche.

« § 32 — Ne sont pas réputés contrebande de guerre les objets nécessaires à la défense de l'équipage et du navire, pourvu que le navire n'en ait pas fait usage pour résister à l'arrêt, à la visite, à la recherche ou à la saisie.

« § 33. — Le navire arrêté pour cause de contrebande de guerre peut continuer sa route, si sa cargaison ne se compose pas exclusivement ou en majeure partie de contrebande de guerre, et que le déchargement puisse avoir lieu sans obstacle selon l'avis du commandant du croiseur.

« § 34. — Sont assimilés au transport interdit de contrebande de guerre (§ 30), les transports des troupes pour les opérations militaires, sur terre et sur mer, de l'ennemi, ainsi que les transports de la correspondance officielle de l'ennemi, par les navires de commerce nationaux, neutres ou ennemis. »

(*Annuaire de l'Institut*, t. IX, 1887-1888, p. 218 et suiv.)

Les *vice-présidents* MM. HOLLAND et ALBÉRIC ROLIN ont donné à M. Moynier un concours actif pour la direction des débats, et le nouveau *secrétaire général* M. LEHR a apporté immédiatement à la direction des multiples occupations du secrétariat une activité et un talent que nos lecteurs ont pu apprécier de longue date.

M. Lehr était assisté de M. ÉDOUARD ROLIN, *secrétaire*, et de M. JACQUES BERNEY, *secrétaire adjoint*.

Ajoutons que les occupations du secrétariat ont été singulièrement allégées, grâce à l'assistance aussi utile que dévouée de MM. EDGARD AUBERT, licencié en droit à Genève, ROBERT DE BILLY, diplômé à l'École des sciences politiques de Paris, ALFRED CHANTRE et PAUL DES GOUTTES, docteurs en droit et avocats à Genève, PAUL HYMANS et MICHEL S. KEBEDGY, docteur en droit de la Faculté de Paris. Aussi est-ce avec une cruelle émotion qu'au lendemain de ces relations sitôt amicales que crée un travail commun, nous avons appris la mort de M. Aubert, emporté en quelques heures par une cruelle maladie. Nous avons passé avec lui les derniers jours de sa vie, durant lesquels nous avons apprécié son intelligence ouverte et le charme de son caractère aimable et doux. Qu'il nous soit donc permis d'apporter ici à sa mère et aux siens le tribut de nos regrets.

Ce deuil est venu assombrir pour nous le souvenir des réceptions brillantes dont l'Institut a été l'objet à Genève.

Nous ne pouvons pas omettre pourtant de rappeler le banquet et la fête de nuit offerts à l'Institut par les autorités de la République et de la ville de Genève. Le palais Eynand, récemment acquis par la ville, prêtait à cet effet le cadre exquis de ses salons et de ses jardins en terrasses. Le président du Conseil d'État, M. GUSTAVE ADOR, a prononcé à cette occasion une remarquable allocution dans laquelle il exprimait en termes éloquents sa confiance dans l'avenir de l'Institut et du droit international; il a montré les thèses scientifiques de l'Institut entrant progressivement dans le domaine de la pratique et successivement adoptées et invoquées par les gouvernements. M. BOURDILLON, président du Conseil administratif, a fait suivre ce discours de quelques paroles pleines d'humour et de cordialité. Nous osons à peine rappeler encore, dans ce compte rendu scientifique de la session de l'Institut, le souvenir de la réception de M. et Mme Moynier, dans leur villa de Secheron, au bord du Léman, et celui de la fête offerte en l'honneur de l'Institut par M. et Mme Brocher de la Fléchère, dans leur maison de campagne du

val d'Arve, au pied du Salève. Les membres de l'Institut ont aussi éprouvé à Genève la vive satisfaction de s'y trouver parmi tout un cercle de magistrats, de professeurs et d'hommes instruits qui s'intéressent en tout temps à ses travaux et qui ont suivi de près ses discussions.

Les comptes rendus si complets, parus dans les journaux de la ville et notamment dans le *Journal de Genève*, sont une des manifestations de cette intelligente sympathie. Ils ne doivent pas nous faire oublier pourtant les correspondances et les appréciations toujours bienveillantes dont l'Institut a encore été l'objet à l'occasion de cette session dans le *Times*, dans le *Journal des Débats*, dans l'*Indépendance belge*, dans l'*Allgemeine Zeitung*, dans la *Gazette de Lausanne* et dans plusieurs autres organes importants de la presse européenne.

Pour notre part, nous nous permettrons de formuler, non pas une critique, mais un regret : c'est de n'avoir plus eu, dans cette session, l'occasion d'entendre au sein de l'Institut aucune communication relative à des faits ou à des actes internationaux récents et de n'avoir non plus, cette fois, entendu aucun compte rendu bibliographique sur les principales publications relatives au droit international faites dans chaque pays depuis la dernière session. Des notices ont été communiquées à Hambourg sur les publications les plus récentes, en Italie, en Suisse, en Espagne; mais il y a plusieurs années qu'il n'y a eu de compte rendu bibliographique soit pour la France, soit pour l'Allemagne, soit pour l'Angleterre. Il serait hautement désirable qu'à la prochaine session cette lacune fût comblée. Nous entendrions également avec grand intérêt une communication relative à la littérature du droit international dans l'Amérique espagnole, où le mouvement des sciences juridiques et spécialement de la science du droit international, tant public que privé, semblent depuis quelques années de plus en plus intenses. Ces comptes rendus sont d'autant plus intéressants à nos yeux que, suivant la tradition admise, les membres de l'Institut se sont toujours attachés, dans ces communications, à renseigner leurs collègues sur la littérature juridique de leur propre pays.

Avant de se séparer, l'assemblée de Genève avait à se prononcer sur l'époque et sur le lieu de la prochaine session de l'Institut. Il a été décidé que la prochaine session aurait lieu en 1894, mais en laissant au bureau le soin de s'informer des convenances de la majorité des membres quant à l'époque de la session. Jusqu'ici, les sessions ont tou-

jours eu lieu durant la première quinzaine de septembre. Il est question de rompre avec cette tradition et, éventuellement, de se réunir au printemps de 1894 Quant au lieu de la session, l'assemblée a pris connaissance avec gratitude de diverses invitations qui étaient parvenues au bureau, notamment pour Cracovie, de la part de M. Kasparek, pour Cambridge, de la part de M. Westlake, et pour Lausanne, où l'Institut a été l'objet d'une réception si parfaite en 1888. Le soin de choisir le lieu comme l'époque de la réunion de 1894, a finalement été laissé au Bureau.

La session de 1892 a été close le samedi 10 septembre, à midi.

NOTICES DIVERSES.

Peiresc et Grotius.

M. Philippe Tamizey de Larroque a publié dans la *Collection des documents inédits pour servir à l'histoire de France* les *Lettres de Peiresc aux frères Du Puy*, qui offrent, comme toute la volumineuse correspondance de l'illustre conseiller au parlement de Provence, le plus vif intérêt pour l'histoire littéraire.

A de nombreuses reprises, il est question, dans ces lettres, de Hugo Grotius. Peiresc avait fait la connaissance de ce dernier, à la Haye, dès 1616, lors d'un voyage dans les Provinces-Unies. Lorsque le grand Hollandais, échappé le 22 mars 1621 de sa prison de Loevestein, se rendit en France sur l'invitation du président Jeannin, ce furent surtout Peiresc, le prince de Condé et le garde des sceaux du Vair qui lui firent le plus chaleureux accueil.

Grotius obtint, en janvier 1622, une pension du roi, s'élevant à 3,000 livres : fréquemment Peiresc s'entremit pour qu'on la payât. Il convient d'ajouter qu'il ne réussit guère dans ses démarches.

C'est Peiresc qui engagea Grotius à écrire ce qui devait former plus tard le *De jure belli ac pacis*. On peut même se demander, à lire une lettre de Peiresc datée du 12 juillet 1624, si Grotius n'avait pas un autre projet. « Je me réjouis grandement, écrit-il, d'entendre que M. Grotius « ayt achevé son traicté *De jure belli*, ce sera un grand acheminement « à la plus grande œuvre *De jure gentium* qu'il promettoit et qui consiste « plus en cela qu'en toute autre chose. Je vous supplie de m'entretenir « en ses bonnes graces et le faire esclaircir sur cela sçavoir est s'il y a « tout compris ou s'il achevera le reste. »

Le *De jure belli ac pacis* parut en 1625. Peiresc écrit, le 3 juin de cette année, qu'il attend impatiemment le livre.

Le 26 novembre 1626, autre lettre de Peiresc à ses correspondants : « Je félicite de bon cœur M. et Mlle Grotius de leur belle fille inespérée « et prie Dieu qu'il la fasse longuement et heureusement vivre au

« contentement de ses progeniteurs et eux aussy, vous suppliant de les « faire saluer très humblement de ma part. »

Grotius avait épousé, à Veere, le 2 juillet 1608, Maria de Reigersberg. Aucun biographe ne mentionne, à notre connaissance, parmi les enfants issus de cette union, « la petite Parisienne », comme la désigne l'éditeur des *Lettres* de Peiresc. E. N.

LE CONGRÈS INTERNATIONAL DE DROIT MARITIME DE GÊNES.

Parmi les nombreux congrès qui ont eu lieu cette année à Gênes, à l'occasion des fêtes commémoratives de Christophe Colomb, la *Revue* doit une mention au *Congrès international de droit maritime* qui s'est réuni dans cette ville du 26 septembre au 5 octobre 1892. Le Congrès a été organisé par la municipalité de Gênes, qui s'est soigneusement abstenue de l'ouvrir à tout venant, n'admettant à en faire partie, outre les membres de la commission locale formée par la municipalité, que les délégués officiels des gouvernements et des administrations publiques italiennes et étrangères, des facultés juridiques et des chambres de commerce, les délégués des Associations commerciales et maritimes et quelques personnes spécialement invitées. Cette organisation rappelle celle du Congrès de droit maritime et commercial d'Anvers (1885) et de Bruxelles (1888).

D'après le *règlement* qu'on a bien voulu nous envoyer, le Congrès se divisait en quatre sections, correspondant chacune à l'un des objets suivants :

Crédit maritime;

Connaissement et avaries;

Assurances maritimes;

Abordage, assistance maritime et sauvetage.

Notre prochain numéro contiendra une notice sur les travaux du Congrès de Gênes. ÉD. R.

LA PROCHAINE CONFÉRENCE MONÉTAIRE A BRUXELLES.

Une nouvelle Conférence monétaire, dont le gouvernement des États-Unis d'Amérique a pris l'initiative, se réunira à Bruxelles le 22 novembre 1892.

La question la plus importante, soumise par les États-Unis à l'appré-

ciation de la Conférence, est de rechercher « les moyens d'accroître « l'emploi de l'argent dans le système monétaire des différents pays ».

Il y a déjà eu plusieurs conférences de l'espèce qui n'ont guère amené d'effets pratiques. Celle qui eut lieu à Paris en 1878 n'aboutit qu'à une simple déclaration en faveur du bimétallisme, sans l'indication d'aucun remède aux difficultés déjà sensibles de la situation monétaire.

Le résultat, bien modeste encore, de la Conférence de Paris de 1881 a pu être résumé par un des délégués français, M. de Normandie, alors gouverneur de la Banque de France, en ces termes : que la Conférence n'avait pas été inutile, puisqu'il ressortait de toutes les opinions énoncées « qu'il existe dans le monde une situation monétaire mauvaise, à « laquelle il est nécessaire de porter remède ».

Dans les dernières années, la dépréciation de l'argent relativement à l'or et les difficultés de la situation monétaire n'ont fait que s'accentuer et l'on peut dire que la conclusion de la Conférence de 1881 est devenue le point de départ de celle de 1892. Reste à voir si le véritable remède à indiquer ne serait pas contraire aux vœux particuliers des producteurs d'argent des États-Unis, comme aux intérêts tout au moins momentanés des pays tels que la France, qui sont déjà encombrés d'un stock considérable de métal blanc. Les engagements que la Belgique a dans l'Union monétaire latine l'exposent aussi à des pertes sérieuses, par suite de la dépréciation progressive de la monnaie d'argent.

L'Union monétaire latine date déjà de 1865 et dans ces dernières années elle n'a pas été renouvelée sans quelques difficultés. L'influence que les travaux et les délibérations de la prochaine Conférence peuvent avoir sur l'existence même de cette Union leur donnent, à nos yeux, une très grande importance, même en dehors du point de vue économique.

ÉD. R.

NOTICES BIBLIOGRAPHIQUES.

25. — *L'arbitrage international*, par FERDINAND DREYFUS, avec une préface de FRÉDÉRIC PASSY, membre de l'Institut. — In-12, XIV et 395 pages.— Paris, Calmann-Lévy, 1892.

Voici un nouvel ouvrage sur l'arbitrage entre nations; l'auteur est un publiciste bien connu, qui a fait partie de la Chambre des députés, et la préface est due à l'un des plus respectables économistes de France, champion ancien et convaincu de la cause de l'arbitrage et de celle de la paix. Les noms de M. Frédéric Passy et de M. Ferdinand Dreyfus font naître des espérances qui ne sont nullement déçues. Le livre est d'une lecture attrayante, bien nourri de faits, riche en pensées généreuses, en considérations souvent lumineuses, ordinairement sages, présentées avec goût, sans phrases pompeuses. C'est une « étude pratique et raisonnée de critique historique », c'est encore une théorie de l'arbitrage, judicieuse et raisonnable.

M. Dreyfus a divisé son livre en trois parties : le passé, le présent et l'avenir.

Le *passé*, c'est un aperçu des destinées de l'arbitrage international, depuis l'antiquité grecque et romaine jusqu'à la Sainte-Alliance. Aperçu rapide, habilement fait, où quelques assertions semblent contestables et quelques expressions critiquables. Pourquoi, par exemple, la Sainte-Alliance est-elle une amphictyonie *catholique* (p. 102)? Alexandre était grec orthodoxe, Frédéric-Guillaume III, protestant; évidemment, c'est chrétienne que M. Dreyfus a voulu dire. Pufendorf, quoi qu'en ait dit Leibnitz, qui ne l'aimait pas, et quoi qu'en dise M. P. Janet, était plus qu' « un esprit de valeur moyenne, qui tombe dans le faux quand il essaye d'inventer » (p. 42); bien au contraire, pour quiconque a lu Severinus de Monzambano à la lumière des événements qui se sont passés en Allemagne entre 1848 et 1866, Pufendorf était un profond politique, un esprit précurseur. Rachel et son *Collegium fetiale* auraient pu être mentionnés. A propos d'Éméric Crucé et du *Nouveau Cynée* (p. 42 et 314 376), il aurait été juste de citer M. Nys, qui a restitué à Crucé son nom et remis en lumière son œuvre dans l'étude intitulée : *A propos de la Paix perpétuelle de l'abbé de Saint-Pierre, — Éméric Crucé et Ernest, landgrave de Hesse-Rheinfels*, publiée dans la *Revue*, t. XXII, p. 371-384, en 1890. — Il est doublement incorrect de dire (p. 29) que la Bulle d'or établit un collège électoral formé de sept *seigneurs*. Il est incorrect également de parler du Grand Conseil de la ville de Malines (p. 44), ainsi que je l'ai déjà dit à propos du livre de M. le comte Kamarowsky (*Revue*, t. XIX,

p. 230). Mais ce sont là des méprises vénielles, et si je les mentionne, c'est dans l'espoir qu'une nouvelle édition les fera prochainement disparaître.

J'ajoute que des cas de médiation sont entremêlés aux cas d'arbitrage, et que, dans la préface même, le conflit des Carolines est placé sur la même ligne que l'affaire de l'Alabama. Ce mélange est voulu; M. Dreyfus s'en explique page 112-114.

Dans la deuxième partie, intitulée *le présent*, M. Dreyfus expose les tentatives d'arbitrage général et les Congrès depuis 1815 jusqu'à nos jours (1891), et les arbitrages spéciaux depuis 1794 (traité compromissoire entre les États-Unis et l'Angleterre) jusqu'à nos jours, notamment, en un chapitre spécial, l'affaire de l'Alabama et le tribunal de Genève; puis il examine la situation de l'arbitrage devant les parlements et devant l'opinion et montre le mouvement progressif des relations juridiques internationales. Tout ceci est hautement instructif, et je me garderai, ici encore, d'attacher de l'importance à quelques détails erronés, tels que les suivants : A la page 223, mentionnant les discussions au Parlement belge sur la motion Couvreur et Thonissen, M. Rolin-Jaequemyns s'y trouve mêlé comme s'il avait fait alors partie du Sénat. Page 125, il est dit que la Russie et la France offrirent vainement leur médiation aux États-Unis du Nord et du Sud, lors de la guerre de Sécession; il s'agissait ici d'une médiation à l'intérieur et non d'une médiation internationale. Est-il bien juste de parler (p. 119), à propos des efforts de Napoléon III en faveur des Congrès et de l'arbitrage, de la « haine *atavique* pour les traités de 1815 », qui, « dans ce cerveau de carbonaro couronné », se mêlait aux rêves de grandeur pour son pays et au désir d'assurer l'avenir de sa dynastie? Peut-être aussi l'importance attribuée aux conventions américaines d'arbitrage est-elle un peu exagérée. Je tiens, en revanche, à signaler avec gratitude la bienveillance que l'auteur témoigne, en plus d'une occasion, à l'Institut de droit international et à ses travaux.

C'est dans la troisième partie, consacrée à l'*avenir* de l'arbitrage international, que les idées personnelles de M. Dreyfus devaient le mieux se manifester. Ces idées sont pratiques et modérées. Il ne les exprime d'ailleurs qu'après un soigneux examen des idées et des systèmes préconisés par d'autres, car le caractère critique et historique de son travail se révèle constamment.

Le chapitre sur l'avenir prochain de l'arbitrage est précédé de deux chapitres sur les projets de procédure internationale, où le projet de M. Goldschmidt, adopté par l'Institut de droit international, est analysé, et sur les projets généraux de juridiction internationale permanente. Pour M. Dreyfus, la Confédération européenne est « impossible, impraticable et non désirable actuellement, dangereuse pour l'indépendance des nations et leur liberté ». « Les projets de confédération des peuples écrasent l'autonomie nationale sous la suprématie de l'humanité. » Comme l'a dit Louis Reybaud : en sacrifiant la patrie à l'univers, les humanitaires risquent de sacrifier « à une association chimérique des associations effectives puissantes et fécondes ».

M. Dreyfus ne croit pas davantage à « un tribunal préexistant, permanent, avec code, mais sans sanction ». Il a plutôt confiance dans les Congrès des États : « L'Europe a ses Congrès fréquents, sinon périodiques, dans lesquels les questions qui l'intéressent sont librement débattues, après avoir été soigneusement délimitées. » Il a confiance aussi dans l'arbitrage organisé, c'est-à-dire préexistant et permanent, et il considère comme type le projet de traité de 1883 entre la Suisse et les États-Unis. Ce projet « établit l'arbitrage comme clause de droit public, il l'applique à tous les litiges pendant trente ans; il détermine la composition du tribunal; il fixe la sanction : chacun des États s'engage à l'observer et à exécuter loyalement la sentence. C'est l'arbitrage préalable, permanent, général et obligatoire. Une fois ce traité conclu, il ne restera plus qu'à l'appliquer par des compromis d'espèce votés pour chaque litige sur ces fondements généraux ». M. Dreyfus reconnaît, d'ailleurs, que, « pour étendu que soit l'arbitrage, il est des litiges auxquels il ne peut s'appliquer obligatoirement; quand il s'agit de l'indépendance, de l'intégrité d'une nation, tous les traités du monde ne sauraient forcer cette nation à l'accepter ». « Indépendance, liberté de leurs actes intérieurs, intégrité territoriale : voilà des points sur lesquels les nations ne peuvent transiger... » Dans les limites des contestations susceptibles d'arbitrage, il ne paraît pas craindre les suites de l'absence de moyens de coercition : « La nation déboutée murmure quelquefois, mais elle se soumet. Si elle résistait, elle se mettrait d'elle-même au ban de l'Europe. L'honneur national, qui est une des formes du patriotisme, lui commande d'acquiescer au jugement. Son amour-propre est dégagé par le compromis. Au fond, ce n'est qu'un procès perdu. »

A. RIVIER.

26. — *Code de commerce espagnol*, promulgué le 22 août 1885, mis en vigueur le 1er janvier 1886. Traduit et annoté par HENRI PRUDHOMME, docteur en droit, substitut du procureur de la République près le tribunal de Lens. — In-8°. Paris, 1891. G. Pedone-Lauriel.

27. — *Code de commerce chilien*, promulgué le 23 novembre 1865, mis en vigueur le 1er janvier 1867. Traduit et annoté sur la dernière édition officielle du 20 septembre 1889, par HENRI PRUDHOMME. — In-8°. Paris, 1892. G. Pedone-Lauriel.

Ces deux ouvrages sont conçus d'après un plan identique. L'auteur y fait précéder la traduction du code proprement dit d'une introduction assez longue (60 pages environ), où il examine sommairement l'ancien droit commercial, pour passer ensuite à l'examen des points saillants des divisions du code. L'introduction du code de commerce chilien contient quelques pages intéressantes sur l'organisation judiciaire de ce pays.

Au pied de chaque article, l'auteur renvoie aux articles correspondants des codes français, italien, portugais, hollandais, belge, roumain, allemand et argentin, ce qui fait de ces livres, surtout de celui qui renferme la traduction du récent code de commerce espagnol, de précieux documents pour celui qui

veut se livrer à l'étude du droit commercial comparé. Les deux ouvrages contiennent enfin un appendice renfermant les quelques dispositions législatives qui forment pour ainsi dire le complément du code de commerce.

H. DE C.

28. — *Code de commerce italien*, promulgué le 31 octobre 1882, mis en vigueur le 1er janvier 1883, suivi des dispositions transitoires et réglementaires. Traduit, annoté et précédé d'une introduction par EDMOND TURREL, avocat général, conseiller d'État de la principauté de Monaco. — In-8°. Paris, 1892. G. Pedone-Lauriel.

Cet ouvrage forme le tome IV de la *Collection des codes étrangers*, dont font également partie les traductions des codes de commerce espagnol et chilien, par M. Prudhomme (t. III et V). Rien d'étonnant, dès lors, que le plan général soit identique : Introduction, traduction du texte et renvois (assez peu nombreux) aux codes étrangers, appendice et table. On n'avait pas, jusqu'à ce jour, de bonne traduction française du code de commerce italien dont nous n'avons pas à rappeler ici la grande importance scientifique : la publication du travail très soigné de M. Turrel comble, à nos yeux, une sensible lacune.

H. DE C.

Ouvrages, brochures, etc., reçus par l'administration de la Revue :

N. B. La présente liste est publiée sans préjudice aux comptes rendus dont plusieurs de ces ouvrages feront l'objet dans le corps de la *Revue*. Il sera notamment rendu compte de tout ouvrage relatif au droit, à la politique internationale, à la législation comparée, à la philosophie ou à l'histoire du droit public ou privé, *dont* DEUX EXEMPLAIRES *seront envoyés directement à l'administration de la Revue*, n° 109, avenue Louise, à Bruxelles.

46. FERDINAND DREYFUS. — *L'arbitrage international*. 1 vol. in-12, XIV et 395 p., avec une préface de FRÉDÉRIC PASSY. Paris, Calman-Lévy, 1892.

47. J.-B. LANCKMAN. — *Code des relations extérieures de la Belgique*. 1 vol. in-12, VIII et 770 p. Braine-le-Comte, Zech, 1892.

48. A. PILLET. — *Le droit de la guerre*. — Première partie : *Les hostilités*. 1 vol. in-8°, 304 p. Paris, Rousseau, 1892.

49. J. CHAMPCOMMUNAL. — *Étude sur la succession ab intestat en droit international privé*. 1 vol. in-8°, VII et 676 p. Paris, Rousseau, 1892.

50. F.-M. BING. — *La Société anonyme en droit allemand*. 1 vol. in-8°, 416 p. Paris, G. Pedone-Lauriel, 1892.

51. L LAUTOUR. — *Code usuel d'audience. Code pénal, code forestier, lois pénales spéciales*. — Deuxième partie. 1 vol. in-8° de 548 p. Paris, A. Durand et Pedone-Lauriel, 1890.

52. ARM. BIGEON. — *La photographie devant la loi*. 1 vol. in-18 de 127 p. Paris, Société d'éditions scientifiques, 1892.

53. Dr EMIL JETTEL. — *Handbuch des internationalen Privat- und Strafrechts* (concernant spécialement les Autrichiens, les Hongrois, les Croates et les Bosniaques). 1 vol. in-8° de XVI et 314 p. Wien und Leipzig, W. Braumüller, 1893.

54. Dr L. v. BAR. — *Lehrbuch des internationalen Privat- und Strafrechts* 1 vol. in-8° de XVI et 360 p. Stuttgart, F. Enke, 1892.

55. Dr A. OSTERRIETH. — *Altes und neues zur Lehre vom Urheberrecht*. 1 vol. in 8° de 116 p. Leipzig, C. L. Hirschfed, 1892.

56. G. GIORGI. — *Teoria delle obbligazioni*, vol. VI, terza edizione. In-8°, 576 p. Firenze, Fratelli Cammelli, 1892.

57. ICILIO VANNI. — *Gli studi di Henry Sumner Maine e le dottrine della filosofia del diritto*. 1 vol. gr. in-8° de 108 p. Verona, Donato Tedeschi e figlio, 1892.

58. AD. POSADA. — *Teorias modernas acerca del origen de la familia, de la Sociedad y del estado*. 1 vol. petit in-8° de 76 p. Madrid, impr. de la Rev. de Legislacion, 1892.

59. J. J. TAVARES DE MEDEIROS. — *Da Reisprocidade internacional no cumprimento das obrigaçoès civis*. 1 vol. in-8° de 60 p. Lisboa, typ. Castro Irmão, 1892.

60. F. DIEZ DE MEDINA. — *Breves observaciones a los tratados sancionados par el Congreso Internacional Sud-Americano*. 1 vol. petit in-4° de 74 p. La Paz (Bolivia), 1889.

61. VAREILLES-SOMMIÈRES (comte de). — *Les principes fondamentaux du droit*. In-8°. Paris, Pichon, 1889.

62. MAURICE BLOCK. — *Traité théorique et pratique de statistique*. Deuxième édition. In-8°. Paris, Guillaumin et Cie, 1886.

63. ERNEST LEHR. — *Éléments de droit civil espagnol*. Deuxième partie. In-8°. Paris, Larose-Forcel, 1890. — *Éléments de droit civil russe* (Russie, Pologne, provinces baltiques . Tome II. In-8°. Paris, Plon, Nourrit et Cie, 1890.

64. BOULAY DE LA MEURTHE (le comte). — *Documents sur la négociation du Concordat et sur les autres rapports de la France avec le Saint-Siège en* 1800 *et* 1801. Tome 1er. In-8°. Paris, Leroux, 1891.

65 GEORGES-G. FLAISCHLEN. — *Des attributions des consuls en matière de notariat et d'état civil*. In-8°. Paris, Chevalier-Marescq et Cie, 1892.

ANNUAIRE

DE

L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

Un volume broché . . . . . Fr. **5 00**
— relié avec portrait . . . » **7 50**

Un volume de l'*Annuaire* est publié normalement pour chaque session de l'Institut.

Dix volumes ont paru. Le onzième volume rendant compte de la session qui a eu lieu à Hambourg en septembre 1891 est sous presse.

L' « Annuaire » se trouve chez le Secrétaire de l'Institut, 109, avenue Louise, Bruxelles, et chez tous les principaux libraires.

Toutefois, les tomes V, VI et VII sont épuisés, et ce dernier seul a été réimprimé.

LA

REVUE DE DROIT INTERNATIONAL

ET DE LÉGISLATION COMPARÉE

A ÉTÉ FONDÉE EN 1869

par **MM. T.-M.-C. Asser, G. Rolin-Jaequemyns** et **J. Westlake.**

La *Revue* est publiée depuis le 1er janvier 1890 par une Société dont le siège est à Bruxelles, 109, avenue Louise.

Le Comité de rédaction se compose de **MM. T.-M.-C. Asser, Ernest Nys, Alphonse Rivier, Édouard Rolin, G. Rolin-Jaequemyns, J. Westlake** et de **M. Paul Hymans**, secrétaire.

Rédacteur en chef : **M. Edouard Rolin**, 109, avenue Louise.

Secrétaire gérant : **M. Paul Hymans**, 161, rue du Trône, à Bruxelles.

ON PEUT S'ABONNER :

A Bruxelles, au bureau de la *Revue*, 109, avenue Louise et 161, rue du Trône;

A Berlin, à la librairie Puttkammer et Mühlbrecht, 64, Unter den Linden;

A la Haye, chez Belinfante frères, Wagenstraat;

A Paris, chez Durand et Pedone-Lauriel, 13, rue Soufflot;

Et chez les principaux libraires de l'Europe et de l'Amérique.

Une année de la *Revue* comprend six livraisons de six à huit feuilles d'impression chacune.

PRIX D'ABONNEMENT ANNUEL { **16 francs pour la Belgique.**
18 francs pour l'étranger.

15

REVUE

DE

DROIT INTERNATIONAL

ET DE

LÉGISLATION COMPARÉE.

Rédacteur en chef : M. G. ROLIN-JAEQUEMYNS,
Avocat, ancien Ministre, general Adviser to the Siamese Government.

MEMBRES DU COMITÉ DE RÉDACTION, MM.

T.-M.-C. ASSER,
Conseiller du Ministère des affaires étrangères,
Avocat, professeur à l'Université d'Amsterdam,
Membre de l'Institut de droit international.

ERNEST NYS,
Professeur à l'Université de Bruxelles,
Juge au tribunal de 1re instance
Membre de l'Institut de droit international.

ALPHONSE RIVIER,
Consul général de la Confédération suisse,
Professeur à l'Université de Bruxelles,
Membre de l'Institut de droit international.

ÉDOUARD ROLIN,
Avocat à Bruxelles,
Associé et secrétaire-trésorier de l'Institut
de droit international.

J. WESTLAKE, Q. C.,
Professeur à l'Université de Cambridge,
Membre de l'Institut de droit international, à Londres.

SECRÉTAIRE GÉRANT : **M. PAUL HYMANS**, AVOCAT A BRUXELLES.

M. ÉDOUARD ROLIN a été désigné pour remplacer **M. ROLIN-JAEQUEMYNS** dans les fonctions de **rédacteur en chef**, depuis le 1er juillet 1892.

Tome XXIV. — 1892. — N° 6.

BRUXELLES,
BUREAU DE LA REVUE : 109, AVENUE LOUISE.
LA HAYE, BELINFANTE FRÈRES. | PARIS, DURAND ET PEDONE-LAURIEL.
BERLIN, PUTTKAMMER & MÜHLBRECHT.

1892

TOUS DROITS RÉSERVÉS.

TABLE DES MATIÈRES CONTENUES DANS LA 6e LIVRAISON DU TOME XXIV, 1892.

Pages.

De la rétroactivité des règles juridiques en droit international, par M. L. OLIVI. 553

Coup d'œil sur le nouveau projet de code pénal pour la République Argentine, élaboré par MM. Piñero, Rivarola et Matienzo, par M. ERNEST LEHR. 570

Histoire littéraire du droit international en Belgique, par M. ERNEST NYS . . 589

NOTICES DIVERSES :

La Conférence monétaire de Bruxelles, par M. P. H. 603

Union internationale de droit pénal. — Groupe local belge, par M. P. H. . 604

NOTICES BIBLIOGRAPHIQUES :

Droit pénal.

29. — *Luigi Lucchini*. — Le droit pénal et les nouvelles théories, par M. ALBÉRIC ROLIN 605

Droit international.

30. — *Dr L. v. Bar*. — Lehrbuch des internationalen Privat und Strafrechts, par le même. 608

31. — *F. de Martens*. — Recueil des traités et conventions conclus par la Russie avec les puissances étrangères, par M. A. RIVIER 611

32. — *J.-B. Lanckman*. — Code des relations extérieures de la Belgique, par le même 614

33. — *A. Pillet*. — Le droit de la guerre. Première partie : Les hostilités, par le même 615

Droit public.

34. — *Dr E. Brusa*. — Handbuch des œffentlichen Rechts, par M. TH.-M. HEGENER 615

35 — *Dr M. Vauthier*. — Handbuch des œffentlichen Rechts der Gegenwart, par le même 616

Droit privé.

36. — *Paul Des Gouttes*. — Les rapports de droit civil des Suisses établis ou en séjour en Suisse, par M. ÉD. R. 618

37. — *Ernest Lehr*. — Traité élémentaire de droit civil germanique, par M. TH.-M. HEGENER 620

38. — *Raymond Saleilles*. — Essai d'une théorie générale de l'obligation d'après le projet de code civil allemand, par le même 620

39. — *Félix-M. Bing*. — La société anonyme en droit allemand, par M. H. de C. 621

N. B. — L'administration possède encore quelques collections complètes de la Revue. Pour les conditions, s'adresser au secrétariat, rue du Trône, 161, Bruxelles.

HARVARD COLLEGE
FEB 15 1893
LIBRARY.

DE LA RÉTROACTIVITÉ DES RÈGLES JURIDIQUES EN DROIT INTERNATIONAL,

PAR

M. LOUIS OLIVI,
professeur à l'Université de Modène,
associé de l'Institut de droit international.

La société internationale offre dans sa structure intime, et dans la physionomie extérieure aussi bien que dans les fonctions de sa vie, beaucoup de ressemblance avec l'organisme de l'État, quoique, par suite de causes naturelles et historiques, elle ne puisse le reproduire en entier. Cet organisme international est soumis aux règles du droit international, car le droit se rencontre partout où s'établit une société quelconque entre les hommes, et son existence ne dépend point du fait qu'il se trouve certains organes plus ou moins propres à sa manifestation ou une force destinée à en réaliser les fins (1).

Le droit international contient nécessairement bien des règles pareilles à celles qui gouvernent les rapports entre particuliers dans l'intérieur des États et que proclament les législations nationales. C'est ainsi que, par exemple, les règles particulières aux contrats retrouvent souvent leur application au sujet des traités internationaux et que les préceptes du mandat s'appliquent jusqu'à un certain point aux légations diplomatiques. Et il est naturel qu'il en soit ainsi, car, dans l'un comme dans l'autre cas, il y a toujours un milieu social qui représente l'unité d'intérêts et de droits par rapport aux éléments dont il se compose. La vie des individus, qui sont les États dans la société internationale, se développe et marche vers la fin du perfectionnement humain à l'aide d'une série illimitée d'actions communes et réciproques dont le but direct est l'avantage particulier que procure à l'individu le fait de son action dans une direction donnée, vu l'existence de certaines circonstances. Quant

(1) Nous professons cette maxime que l'existence du droit ne dépend pas de celle des moyens extérieurs destinés à sa réalisation. La théorie opposée, qui trouve déjà quelques adhérents, renverse l'ordre logique des idées. Le droit est une force spirituelle qui a ses exigences indispensables, indépendamment de la possibilité de leur accomplissement, dans tel milieu social ou à telle ou telle époque. C'est le droit qui requiert la force à son service et la justifie; ce n'est pas la force qui donne la vie au droit.

aux lois morales et juridiques, elles affirment leur autorité par les nécessités mêmes de l'ordre, aussitôt que l'activité humaine se révèle et sans qu'il y ait besoin du libre consentement des personnes, qui ne pourra que limiter tout au plus, dans certains cas, la sphère d'action de la loi. Ce n'est donc, à notre avis, que d'une manière imparfaite qu'on distingue un *droit nécessaire* et un *droit volontaire* pour les États, et nous allons tout d'abord expliquer quelle est notre pensée à cet égard.

On affirme, avec la plupart des jurisconsultes, et d'après ceux mêmes qui font autorité dans notre science, que le *droit nécessaire* est cet ensemble de règles qui s'imposent à la conduite des États, ont une vie indépendante de leur volonté et émanent du fait pur et simple de l'existence d'une société internationale, étant donné que tout ce qui existe dans le monde est assujetti à des règles pour l'accomplissement des buts de la vie. Le *droit volontaire*, au contraire, ne serait qu'une simple création des États venant en contact les uns avec les autres, en vue de certains avantages particuliers. Les préceptes du droit volontaire, ne surgissant pas ici par le seul effet de l'apparition de la société internationale, ne peuvent dès lors exister et s'imposer aux États qu'à la condition d'être acceptés par eux d'une manière expresse ou tacite. Tout dépend donc, dans ce cas, de la détermination de la volonté et des limites tracées par elle. C'est ainsi que la plupart des coutumes et des traités internationaux, du moins en ce qui a trait aux règles de détail, constituent un véritable droit volontaire. Nous disons qu'il en est ainsi du moins quant aux règles de détail : en effet, les auteurs constatent avec raison que fréquemment le contenu des traités n'est pas du droit volontaire, mais du droit nécessaire, et que celui-ci, à défaut d'un pouvoir législatif suprême pour les États, se manifeste et s'affirme par la voie des accords internationaux; ceux-ci servent, dans cette hypothèse, à réaliser la reconnaissance d'un principe supérieur de droit, et nullement à lui donner l'existence. Nous avons alors un véritable droit nécessaire s'affirmant par l'organe imparfait du consentement des États; mais cette imperfection dans le mode de proclamation du droit ne saurait apporter de changement à la nature primitive et nécessaire du droit auquel les États contractants auraient toujours été soumis en principe, même en faisant abstraction de ce que la convention entre eux fût devenue un fait. Cette circonstance d'un défaut de corrélation naturelle et logique entre la nature du droit et sa manifestation se rencontre aussi dans tous les cas où des lois nationales se rapportent à des institutions qui font

partie de l'ordre international et le présupposent comme condition nécessaire. Tel est le cas des lois relatives à l'organisation consulaire, à la contrebande de guerre et aux prises maritimes : elles sont nationales comme étant le produit de l'action du pouvoir législatif d'un État donné, mais elles ont en même temps un caractère vraiment international au point de vue de la matière à laquelle elles s'appliquent.

Ceci posé et ces distinctions acceptées, il nous paraît que le *droit positif* entre États est et sera toujours leur *droit volontaire*, en accueillant cette expression dans sa signification la plus large possible, savoir comme ensemble de règles reconnues volontairement par les États ou attendant, quant à leur existence, la détermination de la volonté de ces derniers. Les autres préceptes nécessaires, qui ne sont encore reconnus en aucune manière par les États, forment le *droit international naturel*; doués d'une vertu propre obligatoire, ils constituent le droit positif *in potentia sed nondum in actu*.

Les prises maritimes nous fourniront un exemple à l'appui de cette façon de voir : leur abolition en temps de guerre, sauf les exceptions réclamées par les nécessités actuelles et urgentes des opérations militaires [1], n'est que la conséquence nécessaire du principe de droit naturel de l'inviolabilité de la propriété privée, comme celle-ci n'est que la conséquence de l'inviolabilité de la personne humaine et de son activité se déployant dans les limites de la justice. Mais jusqu'à présent, cette maxime naturelle ne reçoit pas encore sa consécration complète en droit positif, car les puissances même les plus civilisées, en signant le traité de Paris de 1856 ou en y adhérant postérieurement, après avoir aboli la course maritime, ont maintenu le droit du belligérant de s'emparer, par ses navires de guerre, des bâtiments marchands naviguant sous pavillon ennemi et de leur cargaison. Du reste, les exigences rigoureuses de la justice finiront, croyons-nous, par l'emporter tôt ou tard sur les intérêts égoïstes des États.

En nous occupant de la distinction entre un droit nécessaire et un droit volontaire entre États, nous pouvons donc soutenir que, sauf certains côtés vrais que nous avons constatés plus haut, elle n'a pas de valeur réelle au point de vue de la source obligatoire des règles juridiques. La volonté, en réalité, ne crée jamais le droit ; elle donne

[1] Pour avoir voulu soutenir l'abolition *absolue* des prises maritimes, sans aucune exception raisonnable, on a contribué beaucoup, croyons-nous, à retarder la réalisation des vœux de la science et du commerce maritime.

seulement la vie à une situation donnée résultant de certains faits et de certaines circonstances, et provoque ainsi l'application des lois juridiques qui sont en harmonie avec la fin juridique et les exigences particulières de la situation. Puisque le droit est *toujours* quelque chose de supérieur aux individus et qu'il s'impose à leurs actions, il s'ensuit qu'il ne peut être enfanté par eux; sinon, on en viendrait à conclure, par une flagrante contradiction, que c'est le sujet qui est la source de l'autorité. En ce sens, les êtres moraux, individus ou États, n'agissent donc qu'indirectement, c'est-à-dire qu'ils fournissent aux préceptes du droit appelé volontaire la seule occasion d'apparaître. Et les limites mêmes de l'extension du droit ne sont pas fixées d'une façon immédiate par les États, mais elles sont la conséquence de la situation créée par eux. Les contrats entre individus aussi bien que les traités entre États sont définis ordinairement comme des accords destinés à constituer, modifier ou résoudre des liens juridiques; or, cette définition n'offre pas à nos yeux une complète rigueur philosophique, puisqu'elle ne réussit pas à mettre en relief la physionomie principale de l'accord, laquelle est toujours fournie par l'avantage moral ou économique que les parties se proposent, tandis que le côté juridique compose un élément subordonné et que celui-ci se produirait, comme nous venons de le voir, comme résultat indispensable des lois supérieures, même si les parties n'y avaient pas songé. On peut donc affirmer qu'à ce point de vue, un droit volontaire n'existe pas et que tout droit est nécessaire.

Mais d'autre part, et à un point de vue différent, on peut réussir à constater l'existence d'un élément volontaire, même dans le droit nécessaire, non seulement dans le fait de la reconnaissance de ce même droit de la part des États, mais aussi par l'effet de la réunion des États dans une société commune, à la constitution de laquelle la volonté des États apporte son contingent, quoiqu'ils puissent être moralement contraints d'agir ainsi pour la poursuite des fins du perfectionnement humain. Or, puisque le droit existe seulement *in potentia*, en dehors des rapports sociaux, et attend toujours l'apparition de ceux-ci pour pouvoir se développer, il s'ensuit que les préceptes juridiques qui s'imposent aux êtres moraux sont voulus implicitement par tous les individus qui veulent former entre eux un milieu social. On parvient aussi, par cette voie, à la conclusion que tout droit est nécessaire comme tout droit est volontaire, selon l'aspect sous lequel on préfère se placer pour l'étudier; que l'élément nécessaire et l'élément volontaire y jouent chacun un rôle par-

ticulier; que le domaine de leur action respective peut être différent selon les divers cas, mais qu'en aucune circonstance l'un de ces éléments ne réussit à exclure et chasser complètement l'autre d'une règle juridique donnée.

La question se réduit donc à des termes purement relatifs. Le droit nécessaire est aussi volontaire, parce qu'il est, comme tel, reconnu par les États et qu'ils sont tenus à vouloir les moyens propres à atteindre leur fin, dans la vie même, au point de vue d'une justice sociale; et le droit volontaire est aussi nécessaire, parce que les États ne peuvent pas empêcher son empire moral à la suite de certains faits qu'ils ont posés, mais qu'ils étaient libres de poser ou non. La distinction entre un droit nécessaire et un droit volontaire peut donc toujours être accueillie avec les réserves que nous avons exposées et elle aura toujours, si l'on veut, une base réelle, car on entendra par droit nécessaire celui qui s'impose aux États par le seul fait de l'apparition d'une société *inter gentes*, et par droit volontaire celui qui déploie son autorité et son action à l'occasion d'accords particuliers conclus entre les États déjà constitués en société internationale. Envisagée sous cet aspect, la distinction aura toujours une valeur et une portée considérables, pouvant produire des conséquences pratiques lorsqu'il s'agit de fixer l'étendue d'une loi internationale dans le temps.

Après ces prémisses, nous aborderons l'objet spécial de cette étude.

La société entre États, avons-nous remarqué, a quelque chose d'essentiellement semblable à l'État pris en lui-même; elle consiste en une réunion finale d'hommes et de peuples pour des buts humanitaires, tout en laissant intacte la faculté de chacun de ses membres de marcher dans la vie d'après ses exigences particulières, et en sauvegardant même cette faculté. Les rapports qui se sont établis entre l'État et les individus (personnes physiques ou morales) dont il résulte se reproduisent d'une certaine manière dans le domaine international, savoir dans les rapports entre l'autorité internationale suprême et les États, sauf l'imperfection des organes qu'on rencontre dans cette espèce, comme nous l'avons déjà mentionné. Les peuples, individus de la société humaine, comme les membres d'un peuple quelconque, subissent dans le temps des vicissitudes qui sont le résultat naturel de leur mouvement vers un but particulier plus ou moins en harmonie avec le but final, et ces vicissitudes historiques se produisent dans les mœurs, les habitudes spéciales, la marche des idées, la découverte de nouveaux systèmes et une foule d'autres faits semblables plus ou moins tangibles, qui donnent

lieu à des exigences nouvelles dans la vie sociale. Or, ces exigences tendent à s'ouvrir la voie au moyen de règles juridiques nouvelles qui servent à leur accomplissement, afin qu'il y ait accord dans les fonctions normales du corps social. Voilà où se trouve la nécessité des changements en droit international, comme cela se produit en semblables circonstances, au sein d'un État et dans son droit positif particulier. Puisque les lois écrites, représentées dans le sujet qui nous occupe par les traités internationaux, signifient l'expression d'un instant donné dans le mouvement de la conscience juridique, il se peut aisément que la situation soit modifiée postérieurement et que, par conséquent, il n'existe plus de corrélation logique et naturelle entre la situation nouvelle et le texte de la loi demeurée en vigueur; les inconvénients croissent alors de plus en plus; l'interprétation, qui s'était efforcée d'adapter les règles juridiques aux circonstances nouvelles, devient peu à peu insuffisante à réaliser son but, et il ne reste alors qu'à ramasser et à préparer tout le matériel indispensable à la correction de la loi et à la composition d'un nouveau travail législatif. Une loi postérieure se substitue ainsi à une loi antérieure pour régler les mêmes rapports d'une manière différente.

Le même phénomène se produit au sein de la société des États.

Si tous les effets et toutes les suites ayant lieu sous l'empire d'une loi donnée pouvaient avoir leur action entière et complète pendant le temps où cette loi demeure en vigueur, nulle question de droit transitoire ne pourrait surgir; mais il est clair qu'il n'en est pas ainsi, car il y a toujours de nombreux liens de droit qui prennent naissance sous l'empire de la loi antérieure et qui produisent leurs effets ou les prolongent dans un temps où la loi nouvelle est entrée en activité et, en outre, il faut envisager la possibilité de certaines actions à accomplir sous la loi antérieure pour la poursuite d'un certain but social et juridique, possibilité qui peut être méconnue ou limitée par une loi nouvelle. Certains actes prescrits comme indispensables à l'obtention d'un certain résultat juridique, d'après la loi précédente, peuvent n'avoir pas été accomplis entièrement avant l'entrée en vigueur d'une loi postérieure contenant à ce sujet des dispositions différentes. Une foule presque inextricable de controverses se présentent dans ce cas, et il devient dès lors d'un très haut intérêt d'exposer les règles qui président à la solution de ces difficultés. Ces règles ne seront pas autres que celles qui sont applicables quand des conflits analogues prennent naissance dans l'intérieur d'un État quelconque.

Il convient tout d'abord de distinguer nettement entre les droits acquis et les simples facultés et espérances, la législation nouvelle atteignant toujours ces dernières, tandis qu'elle ne touche aux droits acquis que dans des cas exceptionnellement graves et dans des limites étroites tracées par la nécessité morale de l'unité de l'ordre juridique. C'est en ce sens, pour garantir le respect des droits acquis, que, dans toutes les législations des États civilisés, nous trouvons consacrée la maxime que les lois ne pourvoient qu'aux cas futurs, qu'elles n'ont aucun effet rétroactif. Ajoutons encore, sans vouloir aucunement nier ce principe, qu'il arrive fréquemment qu'une loi postérieure impose l'observance de certaines formalités pour sauvegarder les droits dont la personne physique ou morale a obtenu la jouissance sous l'empire d'une loi précédente.

Nous ne nous attacherons pas à exposer en détail cette question qui est bien connu et qui a été profondément étudiée par des jurisconsultes éminents de divers pays. Notre tâche se bornera à rechercher si, et, en cas affirmatif, dans quelles limites précises les mêmes règles doivent être appliquées dans la sphère juridique internationale, qui nous offre, comme nous venons de le constater, bien des ressemblances et des points de contact avec les législations nationales.

Nous commencerons par faire ressortir que les traités internationaux devenant autant de lois pour les États contractants au même titre que leurs lois nationales, soit quant aux personnes, soit quant aux territoires où elles peuvent développer leur action, il s'ensuit à ce point de vue que ces mêmes traités, considérés comme des lois nationales, seront assujettis aux mêmes règles que celles-ci, émanant de l'autorité du pouvoir législatif de l'État contractant d'après sa constitution politique. De même, si plusieurs États, par suite de causes historiques, qu'il n'y a pas lieu de rechercher ici, se réunissent dans un corps et composent une confédération, les lois édictées pour eux par l'autorité suprême fédérale devraient-elles être assujetties, dans notre opinion, aux principes exposés plus haut en matière de droit transitoire. Et la raison nous en paraît claire dans cette espèce, l'État fédéral n'étant qu'un État en grand qui se forme d'après une mesure plus vaste que celle propre à l'État simple. Mais l'hypothèse qui nous intéresse spécialement, c'est le cas d'un certain nombre d'États qui ne sont liés entre eux que par les liens généraux de la société internationale et qui se trouvent donc l'un vis-à-vis de l'autre sur le pied d'une parfaite égalité, ne reconnaissant au-

dessus d'eux aucun législateur qui puisse édicter la loi. Or, dans cette espèce, nous avons déjà vu que le droit s'explique par le moyen imparfait du consentement mutuel des États exprimé d'une manière tacite ou expresse; dans le premier cas, nous avons les usages, dans l'autre, les traités internationaux, et c'est sur ces derniers qu'il nous faut concentrer notre attention particulière.

Ici, la distinction entre droit nécessaire et droit volontaire se présente à propos. Le droit nécessaire représente cet ensemble de règles qui n'attendent pas pour leur application la manifestation de la volonté des États en vue de créer une situation donnée; ces règles accompagnent la seule apparition de la société internationale, et c'est ainsi qu'elles composent à ce point de vue le droit humanitaire et universel de celle-ci dans la signification pleine et entière de ce mot, et qu'aucune loi ou convention ne peut y déroger. Il s'agit ici du véritable droit naturel, et dans ce domaine, qui est le domaine des premiers principes, il ne peut y avoir aucune possibilité d'une règle antérieure et d'une règle postérieure; les préceptes juridiques demeurent immuables comme la première conception de la justice, dans le temps comme dans l'espace. On ne peut donc parler en cette matière de rétroactivité ou de non-rétroactivité de telle ou telle maxime, le conflit ne pouvant jamais se produire logiquement. Telles sont, par exemple, les règles portant sur la liberté de l'homme, sur le respect dû aux États, à leurs représentants et à leurs membres.

Mais tout cela demeurant vrai, il pourrait se faire aisément que certains principes de droit naturel ne fussent pas encore reconnus comme tels par les États, et que l'état de fait soit contraire au droit. Nous nous trouvons alors devant une situation où le droit naturel n'est pas encore accueilli comme droit positif. Or, si sa reconnaissance et son accueil se vérifient postérieurement, il n'y a pas de doute possible que ce nouveau droit positif ne soit doué par sa nature même d'un effet rétroactif, comme s'il avait existé toujours, car il est clair que nous ne pouvons avoir dans cette espèce qu'un seul droit naturel véritable et pur, qui aurait dû s'imposer à chaque instant de la vie des États, et dont l'application était seulement empêchée de fait par des obstacles fondés sur d'anciens usages et sur de vieux errements. La rétroactivité est donc indispensable dans ladite hypothèse, et elle n'admet aucune exception possible. Si un traité, en rendant hommage à la liberté de la personne humaine, abolit l'esclavage et le transport d'esclaves d'un pays à l'autre, par exemple la traite

des noirs, en déclarant nuls et sans effets tous les contrats et les négoces qui auraient été conclus à ce sujet, il devra être appliqué *de jure*, dès le moment où il est mis en vigueur, à tous les actes et contrats qui eurent lieu antérieurement, alors même que le droit positif les permettait et leur donnait sa sanction, et toute leur efficacité, par rapport aux droits acquis aux parties, sera réduite à néant. Il pourra seulement être prescrit certaines mesures transitoires, pour mettre les faits accomplis en harmonie avec la nouvelle situation des choses.

Supposons, par exemple, qu'une puissance, qui n'aurait pas encore adhéré à la convention de Genève de 1864, y fasse adhésion pendant le cours d'une guerre où elle serait engagée. Dès le moment de cette adhésion, elle est tenue d'observer ladite convention dans les limites du possible, même à l'égard des militaires blessés ou tombés malades antérieurement.

Également, une convention internationale abolissant les prises maritimes, comme suite naturelle de l'inviolabilité de la propriété privée sur mer comme sur terre, devrait être appliquée rétroactivement par rapport aux prises opérées antérieurement par un belligérant sur l'autre, pourvu que les tribunaux ou cours de prises n'eussent pas encore prononcé définitivement sur leur validité. Nous devons, en effet, faire ressortir cette exception, qui sert à caractériser ce cas particulier et le distingue spécialement du cas de l'esclavage. Car s'il y a, dans les deux hypothèses, identité de violation d'une loi naturelle et nécessaire en principe, l'état de choses qui en est la suite offre au contraire un aspect différent, l'esclavage, même comme simple fait, répugnant toujours et en toute circonstance à la nature humaine, attendu que l'homme ne peut jamais jouir d'aucune propriété sur l'homme; tandis que cette répugnance ne se produit pas à l'égard du seul fait de la propriété et de la possession d'une chose quelconque par une personne qui, sans avoir ce droit, pourrait jouir de droits analogues. Cette différence entre les deux cas visés, quant à la situation de fait en harmonie avec les exigences juridiques, nous paraît devoir justifier la distinction que nous venons de faire, et expliquer que, dans l'exemple donné des prises maritimes et d'autres semblables, on puisse déroger à la rigueur absolue du droit naturel pour ne pas donner lieu à des troubles trop considérables dans le mouvement normal des fonctions de la vie dans la société des États.

Nous sommes donc en mesure de formuler à présent, au sujet de notre étude, quelques règles générales.

Toutes les nouveautés intervenues dans les traités ou conventions entre États comme reconnaissance des règles supérieures de droit naturel, doivent toujours opérer rétroactivement en détruisant l'état de choses antérieur, résultat du passé et qui constitue par lui-même une violation frappante de ce même droit. Cette règle s'applique dans toute sa rigueur lorsque *jamais* la situation ne pourrait devenir conforme au droit; sinon, on devra avoir certains égards et ménagements pour une situation légalement acquise.

Passons à un autre ordre d'hypothèses.

A côté d'un droit nécessaire, il existe en un certain sens, comme nous l'avons déjà fait remarquer, un droit volontaire, savoir un droit qui n'eût pas surgi, si la volonté des États ne lui avait pas donné l'impulsion, en posant des faits particuliers tendant à la création d'une situation déterminée. Les règles qui rentrent dans cette catégorie peuvent être contenues aisément dans un même texte conventionnel avec les principes du droit nécessaires et présenter en même temps les préceptes propres à ce dernier. Les traités de Vienne de 1815, de Paris de 1856 et de Berlin de 1878 en sont autant d'exemples, et dans ces hypothèses on devra séparer entre eux les divers groupes de règles juridiques suivant les principes dont elles s'inspirent. C'est bien dans ces cas de variations du droit volontaire qu'on pourra se retrouver facilement en face de la nécessité ou de la convenance juridique de reconnaître et appliquer la maxime que les lois sont faites pour les cas futurs, qu'elles ne doivent avoir aucun effet rétroactif, qu'elles doivent respecter les droits acquis sous l'empire de règles antérieurement en vigueur et que le domaine où l'innovation législative peut agir quant au passé, doit se borner aux simples facultés et espérances relatives à l'accomplissement de certains actes et à l'acquisition de certains droits.

Qu'il s'agisse, par exemple, d'une convention consulaire conclue entre deux ou plusieurs puissances, et par laquelle les États contractants modifient la situation établie précédemment au sujet des droits et devoirs des consuls envers leurs nationaux ou les citoyens de la puissance dont ils représentent l'autorité. Dans l'espèce, il est clair qu'une personne soumise à l'autorité consulaire ne pourra, après l'entrée en vigueur de la nouvelle convention, invoquer une convention antérieure pour en déduire certains pouvoirs, par exemple pour accomplir certains actes valables en justice, sans l'autorisation du consul; à cet effet, le nouvel état de choses introduit par la convention postérieure est établi dans sa pléni-

tude. Il ne s'agirait du reste, en fait, que de simples possibilités d'agir d'une manière déterminée pour poursuivre un but juridique donné.

Mais si les actes ou formalités conformes à la loi antérieure avaient été accomplis sous l'empire de celle-ci en nombre et qualité voulus, ils ne pourraient plus être entachés de nullité en vertu des règles nouvelles, car nous avons là un véritable droit acquis à respecter. Cela doit être la règle générale, qui pourra toutefois subir des exceptions remarquables lorsque des raisons graves l'exigent et que les États s'accordent expressément sur ce point.

Ainsi pourrait-il arriver qu'un État mi-souverain acquît la pleine souveraineté, comme ce fut le cas des Principautés danubiennes. Si cet État a posé, à une époque où il était encore placé sous la suzeraineté d'un autre État, certains actes qu'il était incapable d'accomplir valablement sans la permission ou le consentement de celui-ci, et que cette permission ou ce consentement n'eussent pas été donnés, ces actes irréguliers n'acquerront en ce cas aucune force juridique quelconque par suite de la mise en vigueur des nouvelles règles; ils demeureront nuls comme auparavant et ne pourront être rendus valables que par l'application des règles antérieures et par les moyens indiqués par elles à cet effet. Dans le cas opposé, en supposant une restriction intervenue dans la capacité juridique d'un État quelconque, et au sujet de certaines obligations touchant à une catégorie donnée d'affaires, l'État frappé d'incapacité n'aura jamais le pouvoir de se baser sur sa situation juridique antérieure pour accomplir des actes à l'égard desquels il sera devenu incapable d'après les nouvelles règles; il pourra seulement réclamer le respect des droits acquis antérieurement d'après les préceptes qui étaient en vigueur. Il en sera de même au sujet de conventions postales, télégraphiques et autres semblables concernant des intérêts sociaux communs à plusieurs États.

Nous croyons utile d'ajouter ici quelques mots concernant les traités d'extradition des criminels.

Remarquons avant tout que dans notre manière de voir, il existe une véritable obligation juridique d'extrader les coupables, fondée sur le droit nécessaire. La volonté des États ne fait que reconnaître cette obligation et en appliquer les conséquences aux différents cas énoncés dans les conventions. La société internationale existe pour réaliser les mêmes objectifs généraux de justice qui sont propres à chaque État; cela étant, elle ne peut entraver en aucune façon l'activité légitime et parti-

culière de l'État dirigée vers l'accomplissement de ces objectifs; les entraves, au contraire, devront être écartées partout où il en existe. Les frontières des États autres que celui où le crime a été commis sont de véritables entraves à la pleine et libre application de la loi pénale locale, qui est la première en ligne de compétence pour le procès et la punition, et cette entrave ne peut efficacement disparaître qu'au moyen de l'extradition. Mais si celle-ci, considérée comme institution internationale, est, quant au principe dont elle s'inspire, de droit nécessaire, les formes à suivre dans son application, la série des délits pour lesquels elle doit être admise ou refusée, la qualité des personnes à extrader et autres choses semblables, sont des circonstances assujetties à des variations dont les diverses conventions d'extradition portent la trace. C'est sur ces variations que nous devons concentrer maintenant notre pensée par rapport à la question qui forme l'objet de cette étude.

En cette matière de l'extradition, nous croyons pouvoir constater déjà un écho des préceptes qui président au droit transitoire en matière pénale, ce qui n'a rien de surprenant si l'on songe que l'institution a le caractère rigoureux d'un moyen destiné à effectuer les fins de la justice criminelle, vu l'existence d'une société entre États. L'accessoire doit suivre toujours le sort du principal dont il dépend. Supposons, par exemple, qu'une nouvelle convention entre deux États établisse l'obligation d'extrader pour certains délits qui n'étaient pas mentionnés à ce titre dans une convention précédente conclue entre les mêmes puissances On pourrait remarquer à première vue que, puisqu'il s'agit de matière pénale, et par conséquent de l'application de règles destinées à rétablir actuellement l'ordre juridique troublé par le délit, on devra appliquer l'extradition à tous les cas prévus par la convention actuelle, sans avoir égard à la circonstance qu'ils auraient été perpétrés avant la mise en vigueur du nouvel accord; mais on pourrait aussi se persuader aisément d'adopter un système contraire, si l'on réfléchit que la nouvelle convention agit ici comme seule force répressive et qu'elle n'aurait eu aucune possibilité d'étendre dans l'espèce sa force préventive sur l'esprit des coupables pour les détourner de leurs desseins criminels. L'extradition est quelque chose d'intimement lié avec la peine établie pour le délit dans l'État où il fut commis; or, si la loi pénale postérieure est plus sévère que la loi précédente, elle ne doit recevoir aucune application, c'est-à-dire que la loi à appliquer est alors la loi antérieure, qui conserve sa force et son autorité sous l'empire de la nouvelle loi, de manière à appliquer

au coupable le traitement le plus favorable. Tout cela ne découle pas, à vrai dire, comme pure conséquence logique de la nature et des fins du droit pénal, mais plutôt de la modification que celui-ci reçoit en certains cas par suite du concours d'autres principes juridiques constituant avec lui l'ensemble de préceptes qui doivent gouverner un corps social d'après les exigences de notre civilisation. Lorsque le délinquant a perpétré son crime, il est tombé au même instant sous l'action du droit existant, non seulement par rapport au droit national ou territorial, c'est-à-dire à la loi spécialement violée, mais aussi par rapport au droit international et à ce qui concerne l'extradition. Or, si celle-ci n'était pas possible à l'époque du délit, on ne pourra l'appliquer à l'avenir, puisqu'on rendrait ainsi plus grave la condition personnelle du coupable.

Une autre opinion pourrait encore être énoncée. Tout en soutenant, dans le cas énoncé ci-dessus, la non-extradition du délinquant, en considération du moment où l'ordre social fut troublé par le délit, on pourrait peut-être admettre la remise de la personne, pour le cas où elle aurait cherché un refuge dans un État autre que celui *delicti commissi* après l'entrée en vigueur de la nouvelle convention plus sévère, puisque, dans cette hypothèse, le criminel connaissait déjà les conséquences auxquelles il s'exposait par sa conduite et s'y soumettait implicitement. L'extradition n'aurait donc pas lieu, dans cette espèce, lorsque le coupable se serait réfugié dans ledit État à une époque antérieure à l'instant à partir duquel le traité d'extradition aurait acquis force obligatoire.

Toutes ces diverses opinions pourraient être soutenues avec quelque chance de succès, mais, après y avoir longtemps réfléchi, nous n'excluons pas qu'on puisse soutenir aussi une théorie tout à fait différente.

Les opinions énoncées ont un point de départ commun, consistant en ce qu'elles envisagent l'extradition comme quelque chose d'intimement lié au droit criminel, dont elle sert le but et dont elle doit suivre le sort. Cette considération pourrait bien n'être pas exacte, du moins en partie. Certes, dira-t-on, on énonce par là une vérité incontestable, puisque, si un droit criminel n'existait pas chez les États, on ne pourrait plus parler d'extradition; mais cela ne veut pas dire en même temps que les règles auxquelles la remise des coupables est subordonnée d'après les diverses conventions internationales soient de la même nature particulière aux lois pénales. Celles-ci représentent le but, tandis que l'extradition est le moyen; elle doit donc offrir, comme telle, un caractère différent; elle est placée en face du droit pénal positif dans la même position que les lois

pénales de procédure, en vigueur dans un État donné, occupent par rapport à ce même droit; elles sont aussi intimement liées, à vrai dire, avec celui-ci et prêtent à la possibilité de son exécution pratique, mais elles ne sont pas à confondre avec lui. Lorsque les lois de procédure criminelle subissent des variations, les règles nouvelles s'appliquent par une nécessité sociale à tous les délits commis auparavant, sans aucune distinction à introduire au sujet d'un traitement plus sévère ou plus favorable qui s'ensuivrait pour le délinquant. Or, ces principes, à défaut de dispositions contraires écrites dans les traités, ne doivent-ils pas trouver leur application en cas de conventions nouvelles sur l'extradition qui viennent modifier un état de droit antérieur chez les parties contractantes ? Il n'y a là, en fait, qu'une simple question de procédure à résoudre quant à la remise des criminels à l'autorité compétente pour le procès, pour l'application et pour l'exécution de la peine, et le cas semble pouvoir être résolu par analogie avec les règles qu'on suit lorsque, dans l'intérieur du territoire d'un État, un coupable s'est soustrait à la juridiction du juge qui, d'après les lois locales, jouit du pouvoir d'exercer l'action de la justice.

Cette opinion est fort intéressante et elle aboutit à des conséquences fort importantes. Elle est précieuse, à notre avis, pour la solution de conflits qui rentrent dans l'objet de ce travail. Ainsi, quant aux formalités de procédure à suivre pour la remise du coupable, en cas de divergence entre les règles antérieures et celles actuellement en vigueur, c'est à celles-ci qu'on devra toujours s'en tenir, sans qu'il faille faire attention à l'époque de la perpétration du délit ou de la prononciation de la sentence de condamnation sur la base de laquelle on demande la remise. Seulement, pour simplifier le système, il ne sera contraire à aucun principe d'établir l'observance du traité antérieur quant aux affaires en cours antérieurement à la nouvelle convention, du moment où la procédure aurait déjà été entamée suivant les règles anciennes. Cela se rapporte en particulier à la détermination de l'autorité compétente pour requérir la remise du coupable, aux papiers et documents qui doivent accompagner la demande et en donner la justification, à la préférence à donner à la demande de tel ou tel État, lorsque plusieurs États requièrent l'extradition de la même personne, à certaines formalités à suivre dans l'État requis avant d'effectuer la remise. Ces modifications au principe général d'application des règles actuelles pourraient aisément intervenir dans cette hypothèse et dans les limites étroites de la

convenance, comme il arrive dans des cas semblables lorsqu'une nouvelle loi de procédure se substitue à l'ancienne dans un État quelconque, et par conséquent alors même qu'une loi particulière est édictée au sujet de l'extradition et des règles à suivre pour y procéder.

Tout cela nous paraît indiscutable, mais en ce qui touche les autres parties d'un traité d'extradition, savoir les délits en vue desquels elle peut avoir lieu, et les personnes étrangères ou nationales qui peuvent devenir l'objet de la remise, le parallélisme et l'identification qu'on voudrait établir entre une loi de procédure et un traité de ce genre ne nous paraissent pas exacts. Il nous paraît plus juste de partir du principe qu'il y a un obstacle juridique à l'exercice de la justice criminelle au sein d'un État dans tous les cas pour lesquels l'extradition n'est pas admise dans les conventions. Or, cet obstacle, qui favorise le coupable en le plaçant dans une position libre et tranquille contre toute action des lois du lieu *criminis patrati*, peut être mis, quant aux suites qu'il produit, sur la même ligne que la prescription de l'action pénale dans l'intérieur d'un État sur la base du code qui y est en vigueur. Il s'agit ici, en effet, d'une certaine espèce de prescription de cette action, dans l'espace et par la raison des lieux, dans le même sens que la véritable prescription qui se fait valoir dans le temps. Les principes à l'aide desquels ces questions diverses pourraient être vidées doivent donc être puisés parmi les règles déjà connues portant sur le droit transitoire en matière de prescription de l'action pénale; et alors, nul doute que, dans l'hypothèse de crimes perpétrés avant l'entrée en vigueur du nouveau traité d'extradition et prévus par celui-ci pour la remise de l'auteur, on devra se refuser à la demande lorsqu'elle n'aurait pu avoir lieu d'après le traité antérieur, sans qu'on doive distinguer entre l'instant de la perpétration du délit et celui du refuge obtenu par le délinquant dans un pays différent, puisque la possibilité de l'extradition vient à manquer indépendamment de ce dernier fait.

Inversement et par conséquence logique, si le traité postérieur n'admet plus l'extradition dans des circonstances et pour des délits en vue desquels et pour lesquels elle était admise précédemment entre les mêmes États contractants, à partir du moment où ce même traité déploie sa force obligatoire pour chacune des parties, la remise du coupable ne pourra être requise et accordée que sur la base de celui-ci, et une demande d'extradition ne pourra alors se fonder valablement sur une convention antérieure. Toute action dans ce sens doit être considérée

comme prescrite, puisqu'il y a lieu, en toute hypothèse, d'appliquer à la personne du coupable le traitement le moins sévère. Nous soutenons cette thèse par la simple raison que la prescription de l'action pénale n'est que l'expansion de ladite action dans le temps et qu'elle n'implique pas une question de procédure, mais tient au contraire au fond du droit, dont l'action n'est que l'expression et la manifestation pratique pour effectuer les moyens conduisant vers sa fin.

L'extinction de l'action pénale pour motifs d'espace peut donc être assimilée à l'extinction qui se produit pour motifs de temps, et les deux cas, par suite de leur ressemblance, peuvent être soumis à des règles identiques; nous savons d'ailleurs comment plusieurs principes sont communs aux conflits entre lois différentes, soit en droit transitoire, soit en droit international privé, sauf l'inexactitude de cette dernière expression. C'est ainsi que si un nouveau traité d'extradition était conclu entre la France et l'Italie, par lequel ces deux puissances s'obligeraient à extrader leurs propres nationaux, cette nouvelle règle ne pourrait, d'après les critériums énoncés, avoir aucune application au sujet des coupables qui se seraient réfugiés sur le territoire de leur patrie avant la mise en vigueur dudit traité. Nous avons toujours soutenu le principe qui ne fait aucune distinction entre nationaux et étrangers au point de vue de l'extradition, puisqu'il y a dans les deux cas la même nécessité de pourvoir aux exigences de la justice pénale dans le lieu du délit; mais ici, nous n'avons qu'à exprimer notre avis en matière de droit transitoire, et alors nous croyons devoir nous prononcer comme nous venons de le faire.

Tout ce que nous venons de dire au sujet de l'institution de l'extradition s'applique naturellement aussi à tous les cas où la matière de la justice pénale deviendrait l'objet d'accords internationaux, par exemple lorsqu'il s'agirait de la punition de crimes de piraterie ou de la traite et autres semblables. Le traitement le plus favorable au délinquant devrait être appliqué en comparant entre elles les règles antérieures avec celles postérieures et faisant le choix correspondant, en recourant en entier à la loi actuelle ou à la précédente.

Des principes analogues devraient être appliqués, à notre sens, dans toutes les matières impliquant une restriction de la liberté et des droits d'un État ou d'un particulier, lorsqu'elles feraient partie d'un traité international. Cela se rapporterait en particulier à la contrebande de guerre, lorsque des dispositions moins sévères seraient arrêtées avant la

confiscation des marchandises ou autres objets énumérés parmi ceux de la contrebande. Mais si des dispositions plus rigoureuses sont prises par les États pendant le cours d'une guerre, nous croyons que les principes énoncés ne peuvent pas recevoir application; et cette exception aux règles générales exposées plus haut se justifie par les conditions anormales de la vie et des relations entre États en temps de guerre, et par la théorie indiscutable que le belligérant doit pouvoir prendre toutes les mesures indispensables à sa défense actuelle contre toute attaque possible. La variation dans le résultat pratique de la situation est donc déterminée par l'influence spéciale qu'y déploie le droit de la guerre, et il est évident que, dans le cas donné, le belligérant ne serait pas tenu de faire une distinction entre les divers actes commis par les neutres, selon qu'ils auraient été accomplis avant ou après la nouvelle convention. Naturellement, l'importance de la question est limitée dans ces cas à l'hypothèse où un changement dans les règles établies dans une convention internatonale surviendrait pendant le cours d'une guerre; autrement, la base d'un conflit entre un droit précédent et un droit postérieur manquerait de ses termes indispensables.

On pourrait ici multiplier aisément les exemples de rétroactivité ou de non-rétroactivité de certaines règles de droit international, mais ce que nous venons d'énoncer nous paraît bien suffire à persuader les jurisconsultes et tous ceux qui prennent intérêt à ce genre d'études que, même sur ce terrain des relations entre États, cette question joue un rôle important, en reproduisant au surplus ce qui arrive au sein de tout État, et qu'il serait utile de s'en occuper sérieusement avec tous les développements que l'étude comporte.

On apportera par là un contingent précieux au perfectionnement de la science du droit international et à la conviction toujours plus vive et profonde de l'unité de la société humaine, soit qu'elle se révèle divisée par groupes de peuples organisés politiquement en autant d'unités inférieures, soit qu'elle accomplisse une organisation ultérieure de ces mêmes peuples dans un milieu plus vaste et universel.

Nous nous sommes borné, dans ce travail, à tâcher d'indiquer l'importance de la question de la rétroactivité en droit international, et nous formons le vœu que l'étude de cette matière puisse inciter quelque publiciste distingué à s'en occuper sérieusement.

COUP D'ŒIL

SUR LE

NOUVEAU PROJET DE CODE PÉNAL POUR LA REPUBLIQUE ARGENTINE

ÉLABORÉ PAR MM. PIÑERO, RIVAROLA ET MATIENZÓ [1],

PAR

M. ERNEST LEHR,
professeur honoraire de l'université de Lausanne,
secrétaire général de l'Institut de droit international.

Bien que la République Argentine eût un code pénal récent, puisqu'il n'a été promulgué qu'en 1886, le ministre de la justice, des cultes et de l'instruction publique (qui était, en 1890, notre savant collègue M. A. Alcorta), jugeant, d'après l'expérience de ces quatre années, que le code présentait des lacunes et des défauts graves, obtint du président Celman, le 7 juin 1890, un décret qui chargeait un professeur de droit, M. Norberto Piñero, et deux magistrats, MM. Rodolfo Rivarola et José Nicolas Matienzo, de l'élaboration d'un nouveau projet, en s'inspirant des législations pénales les plus récentes promulguées en Europe.

La Commission s'est préoccupée de mettre le nouveau code au niveau de tous les progrès de la science; mais elle a tenu surtout à lui assurer dans la pratique une base plus large et à en faire désormais la source unique de l'application des peines dans la République : le code de 1886, essentiellement destiné à la répression des *delitos*, avait laissé subsister à côté de lui une série de lois pénales, plus ou moins constitutionnelles, dont l'application soulevait devant les tribunaux d'incessantes difficultés. Il s'ensuit que le nouveau projet est beaucoup plus développé que le code de 1886; s'il ne comprend pas la totalité des sanctions pénales susceptibles d'être imposées dans la République et s'il laisse, quand il le faut, aux autorités locales le pouvoir nécessaire pour rendre efficaces les mesures qu'elles ordonnent, il détermine au moins les règles suivant lesquelles et la mesure en laquelle ce pouvoir doit s'exercer.

[1] *Proyecto de código penal para la República Argentina*, redactado en cumplimiento del decreto de 7 de junio 1890 y precedido de una Exposicion de motivos. 1 vol. in 8°. Buenos-Ayres, 1891.

Le complément le plus important donné au code de 1886 consiste en l'adjonction d'un livre spécial relatif aux fautes (*faltas*); le projet traite tout à la fois des divers genres d'infractions, c'est-à-dire des *delitos* et des *faltas*.

Cette division, qui est propre à toutes les législations pénales espagnoles, ne correspond pas exactement aux divisions usitées dans les autres pays. Les *delitos* comprennent tout ce qu'ailleurs on qualifie de crime et la majeure partie des délits correctionnels; on a supprimé, comme en Italie, la distinction, passablement arbitraire en elle-même, entre les infractions qui comportent une peine sévère (peine infamante) et celles qui comportent une peine plus légère, purement correctionnelle. Mais, d'un autre côté, la *falta* ne correspond pas à ce que, en France, en Italie et ailleurs, on nomme contravention, c'est-à-dire aux infractions punissables abstraction faite de toute intention dolosive de la part de leur auteur. Les *faltas* du droit espagnol sont bien, parfois, de simples contraventions, mais, le plus souvent, ce sont des délits de moindre importance, dont l'auteur, sans être nécessairement un malfaiteur au sens propre du mot, a cependant à se reprocher tout au moins une imprudence ou un manque de conscience ou une étourderie condamnable. Si l'on s'en rapporte à cet égard à l'Exposé des motifs du nouveau Projet, « il y a des actes illicites qui troublent directement l'ordre extérieur de l'État, qui constituent une attaque aux droits de l'État ou des particuliers, ou qui, d'après leur caractère intrinsèque et l'intention de l'agent, tendent à la perpétration d'attaques de cette nature ou à la violation de droits analogues. Mais il y a aussi des actes qui, sans impliquer directement la violation d'un droit, ne peuvent néanmoins rester indifférents au législateur, à cause de leurs conséquences fâcheuses pour l'ordre public ou de leur influence sur la sûreté, la moralité ou le bien-être de l'État, et qui, par suite, doivent être défendus et punis. Les actes de la première catégorie sont illicites pour des raisons de justice absolue; ils le sont en tout temps et en tout lieu. Les actes de la seconde sont, maintes fois, considérés en eux-mêmes comme indifférents au point de vue du droit, lequel ne les interdit que par des considérations d'utilité relative tirées du temps, des circonstances, du caractère et des mœurs de la nation, des institutions particulières et autres choses accidentelles ».

Si l'on rapproche cette double définition des chapitres du code consacrés à chacune des deux catégories d'infractions, il n'est pas toujours

aisé de comprendre pourquoi le législateur propose de classer telle infraction donnée parmi les *faltas* plutôt que parmi les *delitos*. Pour les *delitos*, point de difficultés : on trouve rangés sous cette rubrique les délits contre les personnes, contre les mœurs, contre l'état civil, contre la liberté, contre la propriété, contre la sûreté publique, contre l'ordre public, contre la sûreté de l'État, contre les pouvoirs publics et l'ordre constitutionnel, contre l'administration publique, contre la foi publique; sauf la classification de ces divers titres, qui n'est pas précisément la classification habituelle, les infractions réprimées sont de celles qui sont qualifiées crimes ou délits dans tous les codes pénaux de l'univers. Dans le livre consacré aux *faltas*, sont prévues et punies les « fautes » contre la sûreté générale, contre l'ordre public, contre l'autorité et l'administration publique, contre les bonnes mœurs, contre la propriété. Il y est question, d'une part, de simples contraventions de police, telles que le fait d'éteindre arbitrairement des réverbères, de poser, sur un rebord de fenêtre, des objets qui, par leur chute, pourraient blesser les passants, de contrevenir aux règlements édictés pour prévenir les incendies, d'enfreindre les règles relatives aux épizooties, aux sauterelles ou au philloxéra, etc. (art. 348). Mais d'autres articles du même livre punissent la publication non autorisée de plans ou descriptions d'ouvrages militaires, les rixes sur la voie publique, les offenses aux personnes sous forme de charivaris, la mendicité, l'exercice illicite d'une profession subordonnée à certaines conditions préalables, la violation de sépulture (art. 349), le refus de prêter main-forte à l'autorité en cas de flagrant délit ou de danger public, la violation du secret professionnel par certains fonctionnaires, le fait, par un ministre du culte, de procéder à un mariage religieux avant qu'on ait justifié vis-à-vis de lui de la célébration du mariage civil (art. 350), l'outrage public à la pudeur par des paroles, par des chants ou par l'exhibition de dessins obscènes, l'ivresse manifeste et publique, le fait d'admettre ou de faire admettre un mineur dans une maison de jeu ou de prostitution (art. 351), le fait de pénétrer sur la propriété d'autrui sans droit et au mépris d'une défense apparente, le fait, par un serrurier, de se prêter à ouvrir une serrure sans s'être assuré qu'il en est requis par le légitime propriétaire, etc. (art. 352). Nous citons ces faits parmi une foule d'autres, car les articles 349 à 352 sont fort longs; ils montrent suffisamment que, s'il s'agit d'infractions moins graves que celles dont traite le livre des *delitos*, le terme de *falta* s'applique pourtant à certains faits plus sérieux que de simples contraven-

tions et dans lesquels il est impossible de ne pas tenir compte de l'intention du coupable. Les peines dépassent, d'ailleurs, notablement la limite ordinaire des simples peines de police : l'article 349, par exemple, prévoit un emprisonnement de 4 à 120 jours, l'article 351, une amende de 10 à 100 *pesos* (50 à 500 francs). Nous ne voulons pas insister davantage sur cette question de classification et de terminologie; mais on voit qu'on se tromperait presque également en traduisant *falta* soit par délit, soit par contravention : la *falta* est tantôt l'un, tantôt l'autre.

Nous allons maintenant passer rapidement en revue le Projet et l'Exposé des motifs, en indiquant les particularités pouvant offrir quelque intérêt.

I

PARTIE GÉNÉRALE.

Un premier livre, intitulé *Disposiciones generales*, traite, en neuf titres, de l'application de la loi pénale, des peines, de la responsabilité, de la tentative, des personnes responsables, du concours de faits punissables, de la récidive, de l'exercice des actions pénales, de l'extinction des actions et des peines.

A. — *De l'application de la loi pénale.*

Le Code devra s'appliquer : 1° à tout *delito* ou *falta* commis sur le territoire de la République, sous la réserve des règles découlant du droit international; 2° aux *delitos* ou *faltas* commis sur un navire argentin; 3° à ceux qui sont commis sur un navire marchand étranger dans les eaux argentines (*aguas jurisdiccionales*); « quelle que soit, dans les trois cas, la nationalité de l'agent, de la victime ou de la personne lésée (art. 1). » On admet, d'ailleurs, dans la République Argentine, comme une règle de droit international que les délits commis à bord d'un navire marchand doivent être jugés et punis d'après la loi du pays dans les eaux juridictionnelles duquel le navire se trouvait au moment de la perpétration du délit. Les agents et fonctionnaires argentins à l'étranger demeurent soumis, en ce qui concerne l'exercice de leurs fonctions, aux lois de leur pays et répondent, conformément à ces lois, des délits et fautes relatifs à ces fonctions (art. 3). Les individus qui ont commis à l'étranger des faits ou omissions qualifiés délits par le Code argentin (en dehors des cas prévus ci-dessus), sont passibles d'expulsion, s'ils se trouvent sur le

territoire de la République, sans avoir été jugés et sans avoir accompli leur peine, et si les autorités compétentes pour les juger ne réclament pas leur extradition (art. 4). Le Code ne s'applique pas aux délits militaires ni aux infractions aux lois de douane ou d'impôts.

B. — *Des peines.*

Les peines prévues par le Code sont : la mort (par l'électricité ou par « fusillement »); les travaux forcés (*presidio*); la déportation ; l'emprisonnement (*penitenciaria*) ; l'amende; l'incapacité ou dégradation civique (*inhabilitacion*), et l'interdiction de séjour (*destierro*).

« La peine de mort ne peut être prononcée sur de simples présomptions, si fortes qu'elles soient, encore que les lois de procédure admettent ce genre de preuve pour les délits en général (art. 10). Elle est exécutée dans l'intérieur de la prison, mais le procès-verbal de l'exécution est livré à la publicité (art. 11). Le cadavre du condamné est remis à ses parents, sur leur requête, mais il ne peut être enterré avec pompe, sous peine, pour les contrevenants, d'un emprisonnement de 4 à 120 jours (art. 13). La peine de mort ne peut être prononcée contre les femmes, les mineurs de 18 ans et les vieillards de 70 (art. 14). Il faut, d'ailleurs, ajouter tout de suite, car c'est l'une des innovations du Projet, que la peine de mort n'est attachée à aucun crime isolé, si odieux qu'il soit : l'assassinat, le parricide ne sont punis que des travaux forcés. Le Projet réserve l'expiation suprême pour le cas où un condamné aux travaux forcés à perpétuité commet un second crime entraînant cette même peine.

La peine des travaux forcés est perpétuelle ou à temps (de 10 à 25 ans); elle s'accomplit dans un établissement spécial à ce destiné et entraîne l'interdiction civile du condamné, lequel ne conserve que le droit de tester (art. 17); le Code pénal italien statue sur ce dernier point en sens contraire (art. 33). Le condamné au *presidio* qui a accompli les deux tiers de sa peine en se soumettant exactement aux règles de l'établissement, obtient de l'autorité judiciaire compétente sa liberté conditionnelle, sur l'avis motivé du directeur et le ministère public entendu (art. 19), à charge de résider dans le district où est situé l'établissement, de se soumettre à certaines inspections, de se mettre en mesure de gagner sa vie, s'il ne possède pas de moyens propres de subsistance, et de ne pas commettre de nouveau délit ou faute (art. 20) ; la libération peut être révoquée en cas d'infraction à ces règles (art. 21), et alors elle l'est définitivement (art. 23).

La déportation consiste en la relégation pour un temps indéterminé dans une île ou tel autre lieu désigné à cet effet (art. 25). Le déporté est frappé d'incapacité absolue; il est placé sous la surveillance des autorités, soumis à certaines inspections et tenu de choisir « un métier, art, industrie ou profession » (art. 26). Au bout de six ans, il peut obtenir du juge, s'il y a des motifs sérieux, de se transporter sur un autre point de la République pour un temps n'excédant pas trois mois, moyennant une caution pécuniaire et la surveillance de la police; ces autorisations peuvent être renouvelées au bout de deux ans (art. 27). Le déporté qui s'est bien conduit pendant vingt ans obtient de l'autorité judiciaire la remise de sa peine (art. 29).

L'emprisonnement (*penitenciaria*) peut durer de un jour à quinze ans; il implique réclusion cellulaire pendant les heures que les règlements ne réservent pas au travail et à l'instruction; chaque condamné choisit, « avec intervention de la direction de l'établissement », le genre de travail auquel il devra se livrer. Les condamnés à un an au plus sont détenus dans une section spéciale de la prison (art. 30). Cette peine emporte la même incapacité et la même interdiction que celle des travaux forcés (art. 31). Après avoir accompli le tiers de leur peine, les condamnés peuvent être autorisés à travailler pendant le jour dans des établissements agricoles ou industriels, sous la surveillance de la direction de la prison (art. 33); ceux qui, condamnés pour plus de deux ans, ont accompli les deux tiers de leur peine et se sont bien conduits, peuvent obtenir leur libération conditionnelle sous les conditions indiquées plus haut pour les forçats (art. 34 et suiv.). Lorsque la peine n'a pas été prononcée pour plus de deux ans, elle peut être remplacée, sur la demande du condamné et sauf les exceptions formellement prévues, par celle de l'amende, à raison de 4 à 10 pesos (20 à 50 francs) par jour de condamnation (art. 37).

Le produit du travail des forçats et des prisonniers est affecté : 1° au payement des dommages et intérêts dus à raison du délit; 2° à l'acquittement des aliments dus en vertu du code civil; 3° au remboursement des frais de l'entretien du condamné dans l'établissement et des frais de son procès; 4° à la formation d'une masse individuelle qui est remise au condamné à sa sortie (art. 38).

Nous n'avons aucune particularité à relever en ce qui concerne les autres peines. Nous dirons seulement, en ce qui concerne l'amende, que, si le condamné est insolvable, le tribunal fixe à sa guise (*prudenciai-*

mente) le délai dans lequel il est tenu de s'acquitter; si le condamné laisse passer le délai total ou l'un des termes sans payer la somme fixée, il est mis en prison (*penitenciaria*) et obligé de travailler jusqu'à ce qu'il se soit libéré; les frais d'entretien sont à sa charge, mais l'emprisonnement ne peut se prolonger au delà de 3 ans et ne produit pas, quant à lui, les autres effets attachés à la peine même de la *penitenciaria* (art. 40).

La détention préventive subie par le condamné s'impute sur sa peine à raison de deux jours pour un jour de travaux forcés, de un jour de détention pour un jour de déportation, d'emprisonnement ou d'incapacité temporaire ou pour trois jours d'interdiction de séjour, ou pour la part d'amende que le tribunal arbitrera entre 4 et 10 pesos (20 et 50 francs) (art. 45).

Toute peine emporte saisie des objets provenant du fait qui l'a motivée, ainsi que celle des instruments qui ont servi ou qui étaient destinés à perpétrer le délit, à moins qu'ils n'appartiennent à un tiers non responsable; « les objets saisis ne peuvent être vendus » (art. 46).

Le Projet renferme des dispositions détaillées sur la réparation du dommage matériel et moral causé à la victime du délit. Toute condamnation emporte obligation de réparer ce dommage dans une mesure que le juge apprécie en argent suivant la condition des deux parties (art. 47). La réparation consiste : 1° en la restitution des choses obtenues au moyen du délit; 2° en des dommages et intérêts; 3° en le remboursement des frais de procès (art. 48). L'obligation d'indemniser la victime prime toutes celles que la personne responsable peut avoir contractées postérieurement au délit (art. 51); il doit y être satisfait avant de pourvoir au payement des frais ou de l'amende (art. 52).

Si avant l'expiration de sa peine le condamné est atteint d'aliénation mentale, le temps pendant lequel dure la maladie s'impute sur la durée de la peine ; le malade est enfermé dans une section spéciale de l'établissement où il se trouve (art. 57).

C. — *De la responsabilité.*

Le titre de la *responsabilité* est l'un des plus neufs et des mieux étudiés du Projet. Nous voudrions pouvoir donner ici la substance de l'Exposé des motifs, qui accuse une étude approfondie des délicats problèmes dont tous les criminalistes se sont tant occupés depuis quelques années, notamment du problème de l'hypnotisme. Nous devons, dans cette courte

analyse d'ensemble, nous en tenir à de brèves indications tirées des articles mêmes. En principe, le législateur admet que toute personne qui commet un acte punissable avait l'intention de le commettre. Mais cette présomption peut être combattue par la preuve tirée des circonstances particulières de la cause, ou par le fait que les raisons invoquées par l'accusé pour exclure ou modifier sa responsabilité sont vraisemblables et n'ont pas été sérieusement réfutées (art. 58). Ainsi, si un homme honorable qui en a tué un autre la nuit, dans une rue déserte, allègue qu'il était en état de légitime défense, le juge pourra admettre qu'il n'encourt aucune responsabilité, pourvu que l'allégation, très vraisemblable d'après les antécédents de l'individu, ne soit pas sérieusement contredite par les autres circonstances connues.

Sont exempts de responsabilité criminelle (art. 59) : 1° celui qui a commis le fait sous l'influence d'une aliénation ou maladie mentale quelconque; si la perturbation de ses facultés n'est pas momentanée ou s'il y a lieu de craindre qu'elle ne se reproduise, et que le fait exécuté soit de ceux que la loi punit de mort, des présides, de la déportation ou de l'emprisonnement, le juge ordonnera la réclusion de l'agent « dans un établissement d'aliénés criminels » ou dans un département spécial des maisons de santé ordinaires, dont il ne pourra sortir qu'en vertu d'une décision judiciaire déclarant, le ministère public entendu et sur le rapport d'experts, que le danger qui avait motivé la réclusion a disparu; si, dans la même hypothèse, il s'agit d'un fait puni d'une peine moindre, l'agent est mis en liberté « sous une caution de garde » garantissant sa bonne conduite ultérieure; faute de ladite caution, on procède comme dans le cas précédent;

2° Celui qui a résolu et commis le fait en état d'ivresse complète et accidentelle, survenue sans sa faute;

3° Celui qui a commis le fait en vertu d'une suggestion hypnotique à laquelle il n'avait pas donné son consentement;

4° Le mineur de quatorze ans, mais avec la réserve que, si le juge estime dangereux de le laisser confié à la garde de ses parents ou tuteurs, il peut le placer « dans un établissement agricole, industriel ou d'éducation, destiné à la correction des mineurs », et dont il ne peut alors sortir, avant l'âge de 18 ans, qu'en vertu d'une décision judiciaire;

5° Celui qui agit sous l'action d'une violence physique irrésistible ou sous la menace d'un mal grave et imminent;

6° L'époux qui, surprenant son conjoint en adultère [1], frappe ou tue les coupables ou l'un d'eux, pourvu que sa propre inconduite ne soit pas pour eux une excuse ;

7° Le père ou frère qui frappe ou tue l'individu qu'il trouve couché avec sa fille ou sa sœur mineure de 15 ans ;

8° Celui qui agit en défendant sa personne ou ses droits, pourvu que les trois circonstances suivantes se rencontrent dans la cause : agression illégitime ; nécessité rationnelle de recourir, pour la prévenir ou la repousser, au moyen employé ; absence de provocation suffisante de la part de celui qui se défend. Ces circonstances sont réputées exister au profit de celui qui, pendant la nuit, repousse l'escalade ou l'effraction des clôtures, murailles ou issues d'une maison habitée ou de ses dépendances, quel que soit le dommage causé à l'agresseur ;

9° Celui qui agit pour la défense de la personne ou des droits non plus seulement de certains proches parents, comme dans plusieurs législations antérieures, mais, en général, d'un tiers, pourvu que l'attaque fût illégitime, que le moyen employé fût rationnellement indiqué pour la prévenir ou la repousser, et que le tiers ne se fût pas attiré l'attaque par ses provocations ;

10° Celui qui agit dans l'accomplissement d'un devoir, ou dans le légitime exercice de son droit, de son autorité ou de sa charge, ou en vertu de l'obéissance qu'il doit, c'est-à-dire en vertu d'un ordre émané d'un supérieur ayant sur lui une autorité directe ;

11° Celui qui cause un mal pour éviter un autre mal plus grand et imminent auquel il est étranger ;

12° Celui qui, en accomplissant un acte licite avec toute l'attention voulue, cause un mal par pur accident.

En principe, quand une peine est divisible « à raison de sa durée ou de sa quotité », la peine ordinaire doit être le terme moyen entre le maximum et le minimum prévus par le législateur ; mais le juge peut l'augmenter ou la diminuer dans ces limites en motivant sa décision par l'une ou l'autre des circonstances indiquées par la loi comme constituant des motifs d'aggravation ou d'atténuation (art. 60). Ainsi, il tiendra compte, tout d'abord, de l'âge, de l'éducation, des habitudes et des mœurs, de la nature de l'acte et des moyens employés, de l'importance et de la valeur des mobiles, de la participation plus ou moins grande au

[1] On verra plus bas pourquoi le Code ne dit pas ici : en flagrant *délit* d'adultère.

fait délictueux, des récidives plus ou moins fréquentes et, en général, des antécédents et conditions personnelles du prévenu qui démontrent son plus ou moins de perversité (art. 61).

Au point de vue de la nature de l'acte et des moyens employés, la criminalité augmente ou diminue en raison de l'étendue du dommage ou du péril causé (art. 62).

Au point de vue de l'intention, elle augmente : 1° en raison du nombre et de la gravité des motifs qu'avait le coupable pour observer la loi et des devoirs qu'il a violés; puis, en raison de son plus ou moins de capacité de comprendre ces motifs et ces devoirs; 2° en raison des obstacles qu'il a surmontés, de l'audace, de l'intelligence ou de la force qu'il a dû déployer pour les surmonter; 3° en raison du peu de valeur et d'importance des circonstances par lesquelles il s'est laissé entraîner ou de sa spontanéité; 4° par le fait que le délinquant est plus profondément engagé dans la voie du crime, qu'il est un criminel endurci et d'habitude; 5° par le fait qu'il a obéi à des instincts particulièrement pervers et dangereux (art. 63).

Au contraire, la criminalité diminue : 1° quand, à raison de la faiblesse de son intelligence, le coupable n'a pas compris toute la gravité du danger ni la portée de la prohibition; 2° lorsqu'il s'est laissé entraîner à commettre le délit par persuasion, par des promesses artificieuses, par une injonction ou des menaces, dans les cas où ces circonstances ne suppriment pas toute responsabilité; 3° lorsqu'il a été poussé par la misère ou quelque autre nécessité urgente, sous la même réserve qu'au numéro précédent; 4° lorsqu'il a agi, emporté instantanément par un accès de fureur ou par un trouble intellectuel, survenus accidentellement et sans nulle faute de sa part; 5° lorsqu'il résulte de ses antécédents ou de sa conduite pendant ou depuis le fait que sa perversité et sa démoralisation sont encore peu avancées (art. 64).

D. — *De la tentative.*

Il y a tentative, d'après le Projet, lorsque la résolution de commettre un délit a été manifestée par des actes extérieurs ayant « une relation directe et non équivoque avec le délit » (art. 65). La tentative n'est pas punissable en cas de désistement volontaire (art. 66); et, hormis le cas de récidive, le désistement est présumé volontaire (art. 67). La tentative est punie d'une peine inférieure d'un tiers à celle qui atteindrait le coupable en cas de consommation du délit; s'il s'agit d'une peine perpétuelle,

elle sera de dix à vingt ans, et, s'il s'agit de la peine de mort, on condamnera à une peine de quinze à vingt ans de travaux forcés (art. 68).

E. — *Des personnes responsables.*

Le Projet qualifie auteurs du délit : 1° ceux qui ont pris part à sa perpétration; 2° les individus qui donnent à celui qui le commet une aide ou assistance sans laquelle il n'aurait pu le commettre; 3° ceux qui le poussent ou le déterminent à le commettre (art. 69). Cette définition implique un certain nombre de personnes rangées par d'autres législations parmi les complices.

Sont complices, d'après le Projet, ceux qui, ne rentrant dans aucune de ces trois catégories, coopèrent à la perpétration du délit par des actes antérieurs ou concomitants (art. 70).

Il résulte de ces définitions que les simples « complices » ne peuvent être frappés absolument des mêmes peines que les auteurs; le Projet porte qu'ils doivent être punis de la peine prévue pour le délit, mais sans qu'on puisse leur en appliquer le maximum; si cette peine est la mort, ils encourent celle des travaux forcés (art. 73). En principe, les circonstances, qualités et relations personnelles qui excluent, diminuent ou augmentent la criminalité, n'entrent en ligne de compte que pour l'auteur ou le complice qu'elles concernent, à moins qu'elles n'aient servi à faciliter la perpétration du délit et ne fussent connues des autres participants (art. 71). S'il est avéré que la personne accusée de complicité n'entendait coopérer qu'à un fait moins grave que celui qu'a commis l'auteur principal, elle n'encourt que la peine prévue pour le fait auquel elle entendait participer (art. 74).

Quand un complice ne donne pas la coopération qu'il avait promise, ou s'en désiste après avoir commencé à la donner, mais avant qu'elle ait pu être utile à l'auteur principal, il y a « tentative de complicité »; et, en tant que la coopération sera punissable d'après les principes posés, on appliquera les dispositions relatives à la tentative (art. 76).

Conformément au principe inscrit dans la Constitution belge (art. 18) et dans le code pénal espagnol (art. 12 et 14), ne sont pas considérés comme auteurs ou complices des délits commis par la voie de la presse les éditeurs, imprimeurs et autres personnes qui donnent à l'auteur de l'écrit ou du dessin la coopération matérielle nécessaire pour la publication de son œuvre (art. 77).

F. — *Du concours de faits punissables.*

Lorsqu'un fait tombe sous le coup de plusieurs dispositions de la loi, on applique seulement la plus rigoureuse, et une disposition spéciale, s'il en existe une, de préférence à une disposition générale (art. 78).

Si plusieurs faits, dont chacun pris isolément est punissable, sont connexes au point de ne pouvoir être considérés que comme une seule action continue, on applique la disposition de la loi qui prévoit la peine la plus forte (art. 79).

En cas de concours de faits indépendants punis d'une même espèce de peines, on applique la somme des peines encourues, sous cette réserve que le cumul ne peut dépasser, pour les peines privatives de liberté, le maximum de durée prévu pour la peine dont il s'agit, et, pour les peines pécuniaires, le quadruple du maximum prévu (art. 80). Si les faits indépendants sont punis de peines divisibles d'espèce différente, on applique chacune d'elles en les réduisant à l'espèce de la plus forte d'après l'échelle indiquée plus haut à l'article 45, et sans pouvoir jamais dépasser le maximum prévu par la loi pour ladite peine. Si l'une des peines n'est pas divisible, on applique la plus rigoureuse (art. 81). Les mêmes règles s'appliquent dans le cas où, une personne ayant été définitivement condamnée, il y a lieu, après coup, de la juger pour un fait antérieur à la condamnation (art. 83).

G. — *De la récidive.*

Il y a récidive lorsque la personne définitivement condamnée commet un nouvel acte punissable, de quelque nature que soit cet acte. Peu importe qu'elle ait été graciée ou qu'elle ait obtenu une commutation de peine; mais on ne fait pas entrer en ligne de compte les faits pour lesquels a été accordée une amnistie (art. 84).

Le condamné aux travaux forcés à perpétuité qui commet un nouveau délit entraînant la même peine est puni de mort (art. 85). La peine de la déportation est prononcée comme accessoire de la dernière condamnation, en cas de concours des condamnations suivantes : 1° deux condamnations aux travaux forcés à temps; 2° une condamnation de ce genre et deux condamnations à l'emprisonnement; 3° quatre condamnations à l'emprisonnement; 4° quatre condamnations, dont une aux travaux forcés; 5° cinq condamnations, dont deux au moins à l'emprisonnement; 6° sept condamnations à des peines inférieures aux travaux forcés et à l'emprisonnement (art. 86).

H. — *De l'exercice des actions pénales.*

Conformément à une règle posée par plusieurs codes récents, notamment les codes italien, hongrois et néerlandais, si, en général, l'action pénale peut être exercée d'office, il est pourtant une série de cas où le législateur a jugé utile de la subordonner à une plainte de la partie lésée ou de ses représentants attitrés. Ces cas sont, d'après le Projet, ceux : 1° de viol, de stupre, de rapt et d'outrage à la pudeur, commis sur des personnes pubères sans qu'ils aient eu pour conséquence la mort de la victime; 2° de calomnie ou d'injures; 3° de violation de domicile; 4° de menaces ou violences tendant à contraindre une personne à faire, à ne pas faire, ou à souffrir quelque chose; 5° de révélation de secret, hormis le cas de violation de secret professionnel par des employés des postes et télégraphes; 6° d'usurpation; 7° de dommages; 8° de lésions corporelles; 9° d'abus d'armes; 10° de supposition de filiation; 11° d'extorsion (art. 87).

Ne peuvent exercer d'action pénale les uns contre les autres : 1° les conjoints, à moins qu'il ne s'agisse d'un délit commis par l'un contre la personne de l'autre ou un de leurs enfants, ou du crime de bigamie; 2° les ascendants, descendants, alliés en ligne directe, frères et beaux-frères, sauf le cas d'un délit commis par les uns contre la personne ou l'un des enfants des autres (art. 89).

En principe, le juge compétent pour connaître d'un délit est celui du lieu où le délit a été commis (art. 91). Si ce lieu n'est pas connu ou si le délit a été préparé ou exécuté hors du territoire de la République, l'action doit être ouverte : 1° devant le juge du lieu où les preuves matérielles du fait ont été découvertes; 2° devant celui du lieu où l'accusé a été arrêté; 3° devant celui de la résidence dudit accusé (92).

Quand une personne est accusée de plusieurs infractions commises en des lieux différents, le juge compétent est celui qui est appelé à connaître de l'infraction entraînant la peine la plus forte, et, en cas d'égalité des peines, celui qui a le premier commencé à informer (art. 93).

I. — *De l'extinction des actions et des peines.*

L'action pénale s'éteint : 1° par la mort de l'accusé; 2° par l'amnistie; 3° par la prescription; 4° par la renonciation de la victime, quant aux infractions qui ne peuvent être poursuivies d'office (art. 95).

« L'action pénale se prescrit par la bonne conduite de l'accusé pendant un laps de temps fixé ainsi qu'il suit : 20 ans, pour les délits

punis de mort ou des travaux forcés à perpétuité; 15 ans, pour les délits punis des travaux forcés à temps ou de la déportation; après l'expiration de la durée maxima de la peine prévue, s'il s'agit d'emprisonnement ou d'interdiction de séjour, sans que le délai de prescription puisse jamais être de plus de douze ans et de moins de deux mois; 5 ans ou 1 an, pour les délits punis uniquement de la dégradation civique soit perpétuelle, soit à temps; 2 ans pour les délits punis d'une amende de plus de 2,000 *pesos* (10,000 francs); 1 an pour les délits punis d'une amende de 500 à 2,000 *pesos* (2,500 à 10,000 francs); 2 mois pour les délits punis d'une amende de moins de 500 *pesos* (2,500 francs) (art. 98). »

Les peines se prescrivent par la bonne conduite du condamné dans les délais suivants : 30 ans, pour la peine de mort ou des travaux forcés à perpétuité; 25 ans, pour la déportation; la durée de la peine prononcée, avec un tiers en plus, sans pouvoir excéder 25 ans, pour les travaux forcés à temps; la durée de la condamnation, pour l'emprisonnement et l'interdiction de séjour; 5 ans, pour les amendes de plus de 2,000 *pesos;* 1 an pour les amendes de 2,000 *pesos* et au-dessous (art. 99).

On remarquera que, pour la prescription de l'action pénale et des peines, le législateur exige comme condition essentielle, la bonne conduite de l'inculpé; en d'autres termes, tout nouveau méfait accompli par lui interrompt la prescription (art. 102). On remarquera aussi que, pour les condamnations à l'emprisonnement et au *destierro*, la prescription de la peine n'est pas soumise à un délai plus long que la durée de la peine prononcée, d'où il suit que si, pendant ce délai, le condamné parvient à se cacher ou à se soustraire à la peine par la fuite, on n'en considère pas moins qu'il a payé sa dette à la société, comme s'il avait accompli sa peine; c'est peut-être aller un peu loin, sinon pour l'interdiction de séjour, dont cette manière libre de procéder atteint en définitive le but, du moins pour la *penitenciaria* qui, d'après le Code, est une peine afflictive sérieuse dont un exil volontaire d'égale durée ne forme guère la contre-partie.

Quand un fait n'est puni que d'amende, l'action pénale peut, comme en Italie (art. 101), être éteinte en tout état de cause par le payement volontaire du maximum de l'amende prévue par la loi, plus les dommages-intérêts auxquels il peut y avoir lieu (art. 105).

Les indemnités pécuniaires allouées aux victimes peuvent, après le décès du condamné, être poursuivies même contre ses héritiers, dans la mesure où ils recueillent ses biens (art. 108).

II

PARTIE SPÉCIALE.

Nous ne pensons pas qu'il y ait lieu de parcourir ici en détail les divers chapitres de la *Partie spéciale* du Projet; nous nous contenterons d'y relever certaines particularités.

A. — *Des délits contre les personnes.*

Comme on l'a vu plus haut, les « délits contre la vie », même les plus graves et les plus audacieux, n'entraînent jamais la peine de mort que s'ils ont pour auteur un individu déjà condamné aux travaux forcés à perpétuité et contre lequel la société serait tout à fait désarmée si l'on ne pouvait, en cas de nouveau crime, mettre fin à ses jours.

Le suicide n'est pas puni et n'est pas punissable; mais celui qui pousse un autre à attenter à ses jours ou qui l'y aide, encourt de 1 à 4 ans d'emprisonnement, si le suicide a eu lieu (art. 114).

La femme qui se fait avorter ou qui se prête à un avortement est punie de 1 à 4 ans d'emprisonnement (art. 119) et le complice de même. La peine s'élève de 3 à 10 ans pour l'auteur, s'il a agi sans le consentement de la femme, et jusqu'à 15 ans, si la mort s'en est suivie (art. 116).

Le Projet consacre un chapitre spécial au duel. Si le duel a lieu sans l'intervention de témoins majeurs, le meurtre ou les blessures qui en sont la conséquence tombent sous le coup du droit commun (art. 126). Le Projet punit aussi le fait de pousser une personne à provoquer ou à accepter un duel, ou de la railler publiquement pour ne l'avoir pas fait (art. 127), ou de provoquer un duel dans un intérêt pécuniaire ou quelque but immoral (art. 128), ou de manquer aux conditions posées par les témoins en vue d'un combat égal et loyal (art. 129). Mais il est muet quant à un duel loyal, réglé et surveillé par des témoins sérieux, et n'ayant point un objet immoral; il s'ensuit, et nous croyons cette solution correcte, que le législateur ne s'attache pas aux conséquences plus ou moins funestes du combat pour le déclarer innocent ou punissable; celui qui, dans un duel loyal et régulier, a eu le malheur de tuer ou de blesser son adversaire, n'est pas plus poursuivi que celui qui s'est battu sans résultat. Reste à savoir si le duel, même loyal, ne constitue pas une atteinte à l'ordre public, punissable comme telle; nous avons quelque scrupule à en admettre, comme les rédacteurs du Projet, l'impunité complète dans

une société bien organisée, où l'on doit n'avoir ni le droit, ni le besoin de se faire justice à soi-même.

En matière d'injure, l'accusé n'est admis à prouver la vérité de son imputation que dans les cas suivants : 1° si l'imputation a eu pour objet de défendre ou de garantir un intérêt public actuel ; 2° si le fait attribué à la personne offensée a donné lieu à un procès pénal ; 3° si le plaignant demande la preuve de l'imputation dirigée contre lui. Dans ces cas, si la vérité des imputations est démontrée, l'accusé n'est pas punissable (art. 139).

B. — *Des délits contre les mœurs.*

Dans le titre relatif aux délits contre les mœurs, la seule particularité à relever est la suppression de toute pénalité quant à l'adultère. « Dans la République Argentine, dit l'Exposé des motifs, on ne poursuit pas l'adultère ; on n'intente pas de procès contre ceux qui le commettent, ou si, exceptionnellement, on en intente un, jamais on n'arrive à la condamnation et à l'emprisonnement des coupables. Le peu de causes qui se produisent parfois entre gens des classes inférieures se terminent par un désistement ou par des transactions plus ou moins déshonnêtes et indélicates. Les mœurs et les coutumes du pays s'opposent à la poursuite du délit d'adultère..... L'adultère est un acte immoral, qui engendre des effets très pernicieux. Mais les immoralités et les vices qui affligent la société peuvent se combattre par une double série de remèdes : les remèdes civils et les remèdes de caractère répressif. Les premiers jouent le principal rôle et sont ceux qu'il convient d'employer avant tout. La peine est l'*ultima ratio*, un recours extrême auquel il ne faut songer qu'autant que les institutions et remèdes civils sont inefficaces et qu'on espère, en l'appliquant, réparer, du moins en partie, les mœurs qu'il s'agit de combattre. Or, l'inefficacité des moyens civils a-t-elle été démontrée en matière d'adultère? Nullement. A-t-on, au contraire, reconnu l'efficacité des moyens répressifs? Ici, cette expérience n'a pas été faite et ne se fera jamais, à raison, tout à la fois, de l'inapplication de la peine et des conditions auxquelles en est subordonnée l'application. D'ailleurs, là où l'on a cru devoir recourir aux peines, il n'en est résulté aucun effet salutaire. » Cette argumentation, si elle n'est pas absolument nouvelle, nous a paru toutefois valoir la peine d'être résumée. Peut-être est-elle plus spécieuse que solide.

Pour les attentats aux mœurs proprement dits, la qualité de ministre du culte ou de personne investie d'autorité n'est pas considérée comme aggravante, « parce qu'elle ne crée pas de lien entre le coupable et la victime et n'accuse pas par elle-même une plus grande perversité ».

C. — *Des délits contre la liberté.*

Le Projet réunit en un même titre (*Délits contre la liberté*) toutes les dispositions destinées à protéger la liberté individuelle, l'inviolabilité du domicile, le secret des lettres, le secret industriel, la liberté du travail, la liberté de réunion, la liberté des cultes et la liberté politique, « toutes ces dispositions ayant un seul et même objet : garantir la liberté de l'homme ».

L'article 186, relatif au secret professionnel, est rédigé dans le même sens que l'article 163 du nouveau Code italien : « Celui qui, ayant connaissance, à raison de son état, office, emploi, profession ou art, d'un secret dont la révélation pourrait causer un dommage, le révèle sans juste cause, est puni d'une amende de 200 à 1,000 pesos (1,000 à 5,000 francs) et d'une incapacité spéciale de 6 mois à 3 ans. »

D'après l'article 187, « celui qui, par des violences ou des menaces, oblige un ouvrier à prendre part à une grève, est puni de 6 mois à 2 ans d'emprisonnement ».

Lorsque la loi punit d'emprisonnement un délit contre la liberté du travail, des cultes ou de réunion ou contre la liberté politique, l'emprisonnement ne peut être converti en une simple amende (art. 196).

D. — *Des délits contre la propriété.*

Dans le titre relatif aux *Délits contre la propriété*, nous remarquons, sous la rubrique de l'extorsion, les deux dispositions suivantes : « 205. Celui qui séquestre une personne pour en tirer une rançon est puni de 3 à 10 ans d'emprisonnement. — 206. Celui qui soustrait un cadavre pour s'en faire payer la restitution, est puni de 2 à 6 ans d'emprisonnement. »

Est puni d'une amende de 500 à 2,000 *pesos* (2,500 à 10,000 francs) : 1° celui qui, ayant trouvé un objet perdu qui ne lui appartient pas ou un trésor, se l'approprie sans observer les prescriptions du Code civil ; 2° celui qui s'approprie une chose d'autrui dont il a été mis en posses-

sion par suite d'une erreur ou d'un cas fortuit; 3° celui qui vend le gage sur lequel il a prêté de l'argent, ou se l'approprie ou en dispose sans les formalités légales (art. 212).

La banqueroute frauduleuse est punie de 2 à 6 ans d'emprisonnement et d'une incapacité absolue pour un temps double (art. 213); la banqueroute simple est punie de 6 mois à 2 ans d'emprisonnement et d'une incapacité spéciale pour un temps double (art. 214). Le Projet punit de peines analogues le débiteur non commerçant qui se rend coupable, vis-à-vis de ses créanciers, d'actes de fraude qui, s'il était commerçant, feraient de lui un banqueroutier (art. 216), et il punit également de 1 mois à 1 an d'emprisonnement le créancier qui se prête à un concordat judiciaire, ensuite d'un accord conclu avec le débiteur ou avec un tiers, par lequel il a stipulé des avantages spéciaux pour le cas où il accepterait le concordat (art. 217).

Les délits contre la propriété intellectuelle et industrielle, y compris la représentation des pièces de théâtre, sont punis de très fortes amendes (1,000 à 4,000 *pesos*, 500 à 2,000 *pesos*, suivant les cas) (art. 221 et suivants).

Pour tous les délits prévus dans ce titre, le juge peut abaisser la peine jusqu'à la moitié du minimum prévu, si le dommage est inférieur à 50 *pesos* (250 francs) (art. 224). D'autre part, hormis les cas où le délit contre la propriété se complique de violences sur les personnes, le coupable échappe à la peine si, avant tout commencement de procédure, il restitue spontanément l'objet qu'il s'est indûment approprié, avec dommages et intérêts, s'il y a lieu, ou si, étant hors d'état de le restituer en nature, il indemnise complètement le propriétaire (225).

Les autres dispositions comprises dans la *Partie spéciale* se rapportent à tous les genres d'infractions habituellement prévues par les codes pénaux, sans qu'elles nous aient paru présenter, ni dans les définitions, ni dans l'échelle des peines, des particularités dignes de remarque. Nous tenons toutefois à signaler encore une fois ici le soin extrême avec lequel les trois rédacteurs du Projet se sont acquittés de la mission qu'ils avaient reçue de leur gouvernement. Au point de vue du droit pénal comparé, le Projet est intéressant à étudier même pour les jurisconsultes européens qui trouveraient la législation argentine, comme telle, un peu en dehors du cercle habituel de leurs préoccupations. Non seulement chaque article, mais même chaque paragraphe est accompagné de références très complètes aux divers codes pénaux antérieurs; et l'on

peut se convaincre, en les examinant, que les rédacteurs se sont assimilé avec beaucoup de sagacité les progrès réalisés depuis quinze ans, notamment dans les Pays-Bas, en Hongrie et en Italie, tout en sachant au besoin conserver leur originalité, comme on l'a vu en matière de duel et d'adultère.

HISTOIRE LITTÉRAIRE DU DROIT INTERNATIONAL EN BELGIQUE,

PAR

ERNEST NYS.

Dans une intéressante lecture faite, en 1873, à l'Académie royale de Belgique, M. Rolin-Jaequemyns insiste sur le rôle et la mission des peuples neutres ou secondaires dans le développement du droit international (1). Il fait ressortir que si tous les États sont intéressés au maintien de ce droit, l'intérêt existe au plus haut degré pour les États faibles, et il observe qu'il est une loi naturelle, vraie pour l'homme et pour les sociétés humaines comme pour tout ce qui existe : chez tous les êtres doués d'une énergie suffisante pour résister au premier choc, les facultés spéciales se développent à mesure que l'obstacle à surmonter oblige de les mettre en mouvement. Précisant sa thèse, il dit que s'il est exact que la nécessité fait grandir, chez l'individu et suivant les circonstances où il est placé, la force physique, l'agilité, la finesse des sens, l'esprit d'invention, il n'y a pas de motifs pour qu'elle n'aiguise pas aussi chez un peuple l'esprit juridique ou la sagacité politique dans ses relations extérieures.

Nombreuses sont les preuves que M. Rolin-Jaequemyns invoque. « Dans le développement de nos relations internationales modernes, écrit-il, l'art diplomatique précède la science du droit. Or, ce n'est pas chez les grandes puissances, c'est dans l'Italie, alors morcelée en une quantité de petits États, républiques ou principautés, c'est à Rome, à Florence, à Venise, menacées par ceux que Machiavel appelait les barbares du Nord, que l'art diplomatique prend véritablement naissance. » « Au XVIe siècle, ajoute-t-il, la partie septentrionale des Pays-Bas, conquise sur les flots comme la ville de Venise, est conquise une seconde fois sur la tyrannie espagnole. En même temps une nouvelle puissance s'élève, et c'est celle-là qu'il faut gagner, non par des pré-

(1) *Bulletin de l'Académie royale de Belgique*, 2me série, t. 39, p. 751 et suivantes.

sents ni des caresses, mais par la persuasion honnête. Cette puissance, c'est l'opinion publique. Pour la persuader, il faut lui parler le langage du droit, de la justice. »

Les Provinces-Unies, pour citer cet exemple, ont rendu au droit des gens les plus grands services : elles ont produit de savants publicistes; elles ont lutté pour plusieurs principes importants; longtemps elles ont été le centre du mouvement diplomatique européen et, comme le rappelle M. Rolin-Jaequemyns, presque coup sur coup on y a vu les congrès de Bréda, Nimègue, Ryswick, Utrecht, La Haye, appelés à terminer les guerres ou les différends qui auraient pu y donner lieu.

Il ne serait pas sans utilité de faire le relevé de ce qu'ont apporté comme contribution au droit international les autres petits États de l'Europe. Dans ces pages nous nous bornerons à tâcher de répondre à une seule question : quelle part la Belgique peut-elle réclamer dans le développement de ce droit? Nous nous occuperons non du présent, mais uniquement du passé.

Une première observation se présente. Les provinces qui forment actuellement la Belgique manquent longtemps de cohésion. L'idée d'unité n'est guère développée; des siècles se passent avant que la nation ait conscience d'elle-même. Les tentatives faites pour donner aux diverses parties de la Belgique quelque consistance échouent. Glorieux est l'effort fait par Jacques Van Artevelde. Sous sa généreuse inspiration, Jean III, duc de Brabant, Louis de Nevers, comte de Flandre, la noblesse, les échevins et les bourgeois de nombreuses villes affirment, en 1339, leur solidarité (1). Sans trop insister sur le plan conçu par Charles-le-Téméraire et consistant à joindre la Bourgogne au groupe des États belges par la réunion de l'Alsace et de la Lorraine, nous rappellerons qu'en 1488, pendant la minorité de Philippe-le-Beau et les luttes contre Maximilien d'Autriche, un traité d'alliance éternelle fut conclu entre la Flandre, le Brabant, le Hainaut, la Zélande (2). On connaît les projets de Charles-Quint. En 1526, il cherche, par le traité de Madrid, à reprendre la Bourgogne qui lui paraît nécessaire pour reconstituer un faisceau d'États capable de faire contrepoids à la France (3). Mais François Ier fait

(1) Paul. Fredericq, dans la *Revue de l'instruction publique*, 1878, p. 41.

(2) *Ibid.*

(3) Van Bemmel, *Histoire politique moderne de la Belgique* dans la *Patria Belgica*, t. II, p. 287.

proclamer par une assemblée de grands du royaume et de prélats que le roi ne peut aliéner aucune partie de son patrimoine, et bientôt le traité de Cambrai conserve la Bourgogne à la France. A diverses reprises, Charles-Quint songe à faire des États belges un héritage séparé pour l'un de ses enfants et il finit par les placer sous la protection de l'Allemagne, par la constitution du Cercle de Bourgogne (1).

La pragmatique sanction du 4 novembre 1549, publiée du consentement des États généraux, décréta un mode uniforme pour la transmission de la souveraineté des provinces belgiques « tenues en *masse* inséparable à toujours sous un même prince, afin qu'elles soient tant mieux régies, gouvernées et conservées en leur entier. » L'acte toutefois ne concernait ni le pays de Liége ni celui de Stavelot, fiefs du Saint-Empire.

L'indivisibilité des provinces belges fut affirmée en d'autres circonstances encore. La stipulation fut reproduite, en 1598, lors de leur cession à Albert et Isabelle, et dans un des traités de la barrière, il fut inscrit qu'elles formeraient « un seul, indivisible et inaliénable domaine ». En 1725, l'empereur Charles VI promulgua une pragmatique sanction consacrant le même principe. Enfin, le traité de La Haye de 1790 disposa que la Grande-Bretagne, la Prusse, les Provinces-Unies garantissaient à l'empereur et à ses successeurs la souveraineté des provinces belgiques, réunies sous sa domination, « pour ne composer qu'un seul, indivisible, inaliénable et incommuable domaine ».

Cependant — insistons sur ce point — l'idée de l'unité nationale faisait défaut. Le gouvernement était en quelque sorte fédératif et, suivant l'expression de Van den Zypen : « *Unitæ omnes sunt provinciæ, salvo singularum jure, adeoque nullæ alteris subjectæ* » (2).

Serait-ce à cette absence de notion de l'unité nationale qu'il faut attribuer le peu de résistance que cette « masse » offrit aux attaques de l'étranger ? D'autre part, l'idée vraiment politique n'aurait-elle point pu germer parce que les éléments fortifiants de la race succombèrent sous la persécution religieuse ?

Quoi qu'il en soit, néfaste fut la destinée de nos provinces. Au sein du

(1) Van Bemmel, *Histoire politique moderne de la Belgique* dans la *Patria Belgica*, t. II, p. 287.

(2) Faider, *Histoire des institutions politiques de la Belgique*, dans la *Patria Belgica*, t. II, p. 399.

Congrès national, le 18 novembre 1830, un membre, Le Hon, montra comment les grandes puissances avaient suivi une politique toujours hostile à l'égard de la Belgique depuis plus de deux siècles et demi. « Nous appelons, disait-il, à l'Europe nouvelle des griefs de l'Europe ancienne. »

La plainte était légitime, mais les Belges avaient leur part de responsabilité : ils avaient subi leur sort sans même tenter de résister.

Depuis l'Union d'Utrecht, qui fonde la république des Provinces-Unies et abandonne la Belgique au joug espagnol, de cruelles amputations sont successivement faites au territoire de la Belgique et, de plus, continuellement notre sol est le champ clos où les grands États viennent vider leurs différends.

En 1648, le roi d'Espagne reconnaît l'indépendance des Provinces-Unies et il leur cède le Brabant septentrional, la copropriété sur la ville et le district de Maestricht, la plus grande partie du pays d'Outre-Meuse dans le Limbourg et une partie de la Flandre. Il souscrit à la fermeture de l'Escaut.

Onze années plus tard, le traité des Pyrénées opère un nouveau démembrement. L'Espagne cède à la France Arras et une grande partie de l'Artois, plusieurs villes en Flandre, dans le Hainaut et dans le Luxembourg.

En 1668, par le traité d'Aix-la-Chapelle, s'opère la cession de Lille, Douai, Armentières.

En 1678, le traité de Nimègue enlève à la Belgique Cambrai, Valenciennes, Maubeuge, Bavai, Bailleul, Bouchain, Condé, Cassel, Saint-Omer.

En vertu du traité d'Utrecht de 1713 et du traité de la barrière de 1715, une partie de la Gueldre est cédée à la Prusse; la ville de Venloo, aux Provinces-Unies ; Saint-Amand et Mortagne, à la France. Le reste de la Belgique avait été adjugé, par le traité d'Utrecht, à la maison d'uAtriche (1).

A diverses reprises, celle-ci songea à trafiquer de sa nouvelle acquisition. Marie-Thérèse essaya de céder deux provinces belges à Frédéric II pour sauver la Silésie; elle tenta ensuite de donner à la France diverses villes et faire, de ce qui restait des Pays-Bas, une souveraineté particulière pour l'infant don Philippe, duc de Parme, lequel, à son tour, cédait à l'im-

(1) A. Giron, *Le droit public de la Belgique*, p. 18.

pératrice ses droits aux duchés de Parme, de Plaisance et de Guastalla (1). Joseph II, lors de la succession de Bavière, conçut le dessein d'échanger les Pays-Bas pour la Bavière. Et un écrivain a pu dire : « Les Belges ignoraient que l'on trafiquât ainsi de leur existence politique, et ils l'auraient su qu'ils y auraient été probablement indifférents (2). »

Durant ces deux siècles et demi, peu d'ouvrages concernant le droit des gens : quelques noms seulement que nous mentionnerons successivement (3).

Certaines questions du droit de la guerre avaient été traitées par les commentateurs du XIVe siècle; nous voyons leurs opinions, auxquelles se mélangent des idées enseignées par les canonistes et les théologiens, faire leur apparition en Belgique. Un excellent auteur, Philippe Wielant les résume dans sa *Pratique criminelle*. Il exige pour la légitimité de la guerre, le concours de quatre conditions : il faut des personnes capables de faire la guerre, une cause juste, une bonne intention et l'autorisation du supérieur. « En droit, dit-il, personne ne peut convenablement faire la guerre ni consentir à ce qu'elle se fasse, si ce n'est les princes qui ne reconnaissent pas de supérieur ; tels sont le pape et l'empereur. Tous les autres princes, comme les rois de France, d'Angleterre, d'Espagne, etc., pas plus que les ducs, les comtes, les margraves et autres n'ont d'autorité à cet effet, si ce n'est *de facto*, car *en droit*, ils doivent reconnaître des supérieurs; seulement l'usurpation et l'usage sont contraires à ce dernier point. »

Wielant énumère ensuite, toujours à la suite des écrivains italiens, les diverses espèces de guerres. Il distingue le *bellum romanum* fait dans l'intérêt de l'Église; le *bellum judiciale*, dirigé contre les rebelles; le *bellum præsumptuosum*, lutte des rebelles contre leur souverain; le *bellum licitum*, que l'on fait dans un intérêt personnel et à juste titre; le *bellum temerarium* dirigé contre ceux qui ont le bon droit pour eux; le *bellum voluntarium* entrepris sans motifs, et enfin, le *bellum necessarium*, guerre faite parce que l'on y est contraint.

Les idées de la suprématie de l'empereur ou du pape avaient été depuis longtemps combattues en France, en Espagne et en Angleterre

(1) VAN BEMMEL, ouvrage cité, p. 304.
(2) *Ibid.*
(3) Dans ces pages, nous ne touchons point au droit international privé.

et les légistes de ces pays avaient fait prévaloir que les couronnes de leurs souverains étaient *impériales* et ne relevaient que de leur épée. On conçoit cependant que le jurisconsulte gantois écrivant en 1519 et traitant, somme toute, accessoirement de la matière, ait repris pour son compte les théories des anciens auteurs. Mais ce que l'on ne comprend pas, si l'on ne possède le mot de l'énigme, c'est que ces mêmes idées furent reproduites au milieu du XVIe siècle, quand faits et doctrine étaient d'accord pour admettre l'indépendance complète des trois couronnes dont nous parlons. Or, dans sa *Pratique criminelle*, Damhoudere répète ce qu'a enseigné Wielant. Il est vrai qu'il n'a fait que plagier indignement celui-ci (1).

Au commencement du XVIe siècle, un Belge, Josse van Clichthove, publia deux écrits se rattachant quelque peu à notre science. L'un est *De bello et pace opusculum christianos principes ad sedendos bellorum tumultus et pacem componendam exhortans;* l'autre est le *De Regis officio opusculum, quid optimum quemque regem deceat ex sacris literis et probatorum authorum sententiis historiisque depromens*. Josse van Clichthove était né à Nieuport; il avait étudié à Louvain et à Paris, et avait enseigné au collège de Navarre. Il devint chanoine à Chartres où il mourut en 1543.

Plus tard apparut un autre écrivain, Nicolas Biese, qui écrivit, en 1556, *De republica libri quatuor quibus universa de moribus philosophorum continentur*. Il n'y touche guère à notre sujet, si ce n'est dans le passage où il plaide la légitimité de la guerre. Nicolas Biese était né à Gand en 1516; il mourut à Vienne en 1572. Il avait étudié la médecine et avait professé à Louvain.

Un nom brille d'un certain éclat, celui de l'auteur du *De jure et officiis bellicis et disciplina militari libri III*. Balthasar de Ayala était né à Anvers en 1548; son père, Diego de Ayala, seigneur de Vuerdestein, né à Burgos, avait obtenu droit de bourgeoisie en 1531 et avait épousé Agnès de Rénialme; son grand-père, don Juan Rodriguez de Ayala-Palencia, avait été corregidor-mayor de la ville de Burgos (2).

Balthasar fut envoyé jeune encore à l'université de Louvain. Il y obtint le grade de licencié en droit. En 1580, il fut nommé auditeur

(1) Ad. Du Bois, *Messager des sciences historiques*, 1889, p. 30 et p. 380.

(2) Je dois ces renseignements à M. Goovaerts, archiviste-adjoint aux archives générales du royaume.

général du camp (1). La charge remontait déjà à quelques années et la commission délivrée au premier titulaire de l'emploi, Jean Stratius, docteur en droit, conseiller au conseil provincial de Gueldre, exposr les motifs de la nomination : « Et il soit que pour tant mieux povoir tenir notre dicte armée en bonne discipline et justice nous ayons trouvé nécessaire de consulter quelque personnaige de lettres, savant et expérimenté en justice, pour se tenir avec ledit capitaine général de notre dicte armée et soubz icellui exercer l'état d'auditeur du camp et lui donner avis et conseil en ce qui concerne le fait de justice. » Les fonctions d'auditeur devinrent de plus en plus importantes et l'on peut voir une preuve des excès horribles des gens de guerre dans les mots de Damhoudere écrivant en 1577 que, dans les dix ans antérieurs, ils avaient accumulé plus de crimes qu'il ne s'en était commis depuis Adam jusqu'en 1566 (2).

C'est durant le siège de Tournai que Balthasar acheva son ouvrage sur le droit de la guerre ; la dédicace à Alexandre Farnèse porte : *E castris ante Tornacum pridie kal. Novemb.* 1581. Plus tard, Ayala fut nommé membre du Grand Conseil, qui de Malines, occupé par les partisans de Guillaume d'Orange, avait été transféré à Namur. Il mourut à Alost, le 1er septembre 1584.

Dans sa préface, l'auteur rappelle que la guerre est condamnée par beaucoup d'auteurs à cause des maux terribles qu'elle entraîne, mais il soutient qu'il y a des droits de la guerre, comme il y a des droits de la paix. Ensuite, il passe en revue, en trois livres, différentes questions relatives au droit de la guerre, à la direction des armées et à la discipline militaire.

Parmi les conditions de la guerre juste, Ayala place l'*auctoritas principis* et ce sujet l'entraîne à des digressions sur la légitimité de la guerre aux rebelles. C'est, nous l'avons déjà signalé ailleurs, le prince d'Orange qu'il vise, dans le passage fameux qui l'a fait ranger parmi les défenseurs du tyrannicide. A ses yeux, quelque inique que soit le prince légitime, on ne peut l'appeler tyran : le tyran est celui qui s'est emparé du pouvoir par la force et illégalement et pareil homme peut être tué, s'il n'est pas possible de s'en débarrasser autrement. François Hotman venait d'écrire son *Franco-Gallia* dans lequel il conférait à l'assemblée

(1) A. Rivier, *Histoire de la science du droit en Belgique*, dans la *Patria Belgica*, t. III.

(2) Defacqz, *Ancien droit belgique*, t. I. p. 81.

générale des États l'élection et la déposition des rois. Ayala prétend réfuter cette opinion, de même qu'il repousse les idées émises dans son *Histoire de France* par Bernard de Girard, seigneur du Haillan.

On peut mentionner ici Juste-Lipse. Il était né en 1547, professa à Iéna et à Leyde, rétracta les opinions protestantes qu'il avait embrassées et enseigna à Louvain, où il mourut en 1606. Il ne s'occupa point précisément de droit des gens, mais il toucha à la politique générale dans ses *Politicorum sive civilis doctrinæ libri sex* et dans ses *Monita et exempla politica*, empreints en réalité de machiavélisme.

Trois écrivains s'occupèrent du droit d'ambassade : Canonhieri, Maerselaer et Chokier.

Pierre-André Canonhieri. Génois d'origine, médecin et avocat à Anvers, écrivit en 1615 un traité *De legatis*. Frédéric de Maerselaer, publia en 1618 le Κηρύκειον *sive legationum insigne in duos libros distributum*, qu'il édita ensuite, considérablement augmenté, sous le itre de *Legatus*. L'auteur était né à Anvers en 1584. Il fut échevin de Bruxelles et devint en 1623 bourgmestre. Jean de Chokier, né à Liége en 1571, chanoine de la cathédrale de Liége écrivit en 1624, le *Tractatus de legato* (1).

De la même époque date un traité sans grande originalité, intitulé *De pace*, œuvre d'un jurisconsulte fort distingué, Pierre Goudelin. Né à Ath en 1550, il devint avocat à Malines et plus tard il professa à Louvain. Il mourut en 1619.

Au commencement du XVIIe siècle, des écrivains français avaient développé de nouveau la vieille thèse des droits de la France à l'empire. Un juriste, Jean de Cassan, prétendit établir, en 1633, le droit de souveraineté incontestable que la France pourrait revendiquer « sur la Navarre, Naples, la Sicile, Majorque, Milan, la Sardaigne, l'Empire, la Savoie, le Piémont, la Lorraine, Gênes, la Flandre, les Pays-Bas, Ravenne, Avignon. » La même année, Besian Arroy, théologal de l'église de Lyon, dans ses *Questions décidées sur la justice des armes des rois de France, sur les alliances avec les hérétiques ou infidèles et sur la conduite de la conscience des gens de guerre* soutint que « toutes les Gaules, l'Italie entière, l'Allemagne, la Hongrie, la Pologne, la Russie, la Prussie, la Livonie, la Lithuanie, la Moscovie, la Slavonie, la Vodolie, l'Albe-

(1) *Revue*, t. XVI p. 186.

russie, la Valachie, toutes les Gaules du côté des Pyrénées et en Espagne tout le territoire en deçà de l'Ebre » appartenaient légitimement aux rois de France comme successeurs de Charlemagne, et que les princes qui en tenaient quelques provinces ne les possédaient que pour les avoir envahies.

La thèse fut combattue dans les Pays-Bas, et Corneille Jansenius qui était à cette époque professeur à Louvain, écrivit pour la réfuter et pour défendre les droits du roi d'Espagne le *Mars Gallicus*. Le chef et président du Conseil privé, Pierre Roose lui avait fourni les principaux matériaux.

François Van den Zype (*Zypœus*) mérite d'être cité. Né à Malines, en 1580, il mourut avant 1665. Il étudia à Louvain et devint protonotaire apostolique, chanoine, official et archidiacre de la cathédrale. (1) Un de ses ouvrages est intitulé *Judex, magistratus, senator libris IV exhibitus :* I. *virtutes*, II. *jurisdictionem*, III. *politiam*, IV. *autocratiam spectat*. Au quatrième livre, Van den Zype traite des pouvoirs du souverain et de quelques points du droit de la guerre et d'ambassade. Il déclare que la crainte que l'État voisin n'augmente en puissance n'est pas une cause légitime de guerre; il soutient qu'il faut s'abstenir de représailles et de lettres de marque, et conteste que les ennemis puissent être réduits en esclavage. Dans d'autres écrits, il proclame que la mer ne doit pas être libre.

Antoine Perez n'est point sans importance pour le droit de la guerre. Dans son *Jus publicum*, il affirme que l'on ne peut faire la guerre aux hérétiques par le seul motif qu'ils sont hérétiques, et il proclame injuste la guerre que fait la France à l'Autriche, dans l'unique but de diminuer sa puissance. Perez était originaire de la Navarre. Né en 1583, il était venu dans les Pays-Bas à la suite des archiducs. Il enseigna à Louvain, où il mourut en 1673 (2).

Un travail de médiocre valeur parut en 1633. Ce sont les *Cinquante discours de matière d'estat*, composés par Guillaume de Willaert, sieur de Basse, et publiés par Jacques de Willaert.

Nous avons rappelé ici même la question du droit de dévolution et la prétention de Louis XIV de faire admettre sa femme à la souveraineté

(1) Britz, *Code de l'ancien droit belgique*, t. I, p. 186.
(2) *Ibid.* p. 177.

des provinces belgiques où ce droit était en vigueur (1). Philippe IV venait de mourir le 27 septembre 1665 ; c'est à la régente, mère du roi Charles II, que le roi de France s'adressa. Nombreux furent les mémoires et les livres que le débat suscita. Le *Traité des droits de la reine très chrétienne sur les divers États de la monarchie d'Espagne* était un véritable manifeste, où l'on tentait de prouver la nullité de la renonciation à toutes prétentions sur la monarchie espagnole, qui avait été imposée par le traité des Pyrénées à la reine de France, et où l'on assayait ensuite de déterminer l'étendue des droits de celle-ci dans la succession de ses parents. La reine réclamait le duché de Brabant, la seigneurie de Malines, le marquisat d'Anvers, la haute Gueldre, le comté d'Artois, le comté de Namur, le duché de Cambrai, à titre du droit de dévolution ; le duché de Limbourg, le marquisat d'Arlon, le comté de la Roche, à cause de leur union au Brabant ; le comté de Hainaut, comme franc-alleu dévolu aux enfants du premier mariage de Philippe IV ; le quart du duché de Luxembourg et le tiers de la Franche-Comté, du chef de dispositions coutumières sur le partage des successions (2). « Des dix provinces qui composaient les Pays-Bas espagnols, observe Borgnet, la Flandre seule échappait aux effets d'un système scandaleusement envahisseur, en attendant sans doute le jour où la France, après l'avoir cernée de toutes parts, pourrait la réclamer comme un des grands fiefs de la couronne, prétention déjà émise à l'époque des négociations de Münster (3). »

Importante était la réclamation soulevée : diverses réponses furent faites par des juristes belges. L'illustre Pierre Stockmans écrivit le *Veridicus Belga* et le *Tractatus juris devolutionis* ; Hubert Loyens intervint également dans le débat et publia deux ouvrages ; d'autres mémoires encore furent imprimés ; quelques dissertations enfin sont demeurées manuscrites.

Pierre Stockmans était né à Anvers en 1608 ; il avait enseigné à Louvain et était entré au Conseil de Brabant en 1643. Il avait savamment défendu « les droits et les privilèges du Roi, du peuple et de l'Église elle-même » contre les prétentions du Saint-Siège concernant la publication des bulles. En 1649, il avait été envoyé à la Haye pour régler diverses questions que le traité de Münster avait fait

(1) *Revue*, tome XXIII, p. 345.
(2) Borgnet, *Louis XIV et la Belgique*, dans la *Revue nationale*, t. XVI, p. 28.
(3) *Ibid.*

naître. En 1663, il était entré au Conseil privé. Il mourut en 1671 (1).

Hubert Loyens, né à Maestricht en 1599, mourut à Bruxelles en 1684. Licencié en droit, il devint secrétaire ordinaire de Sa Majesté au Conseil de Brabant (2).

Au XVIIIe siècle se posèrent les importantes questions de la liberté de commerce et de la liberté des mers.

Déjà, lors du transfert de la souveraineté des Pays-Bas aux archiducs Albert et Isabelle, Philippe II avait défendu aux habitants de faire aucun commerce aux Indes orientales ou occidentales et d'envoyer en ces pays des navires, sous peine de confiscation de biens, d'autres peines plus graves et même de mort. Le roi d'Espagne n'avait évidemment point le droit d'édicter pareille défense, puisque les Pays-Bas n'avaient jamais été une dépendance de la couronne d'Espagne. Néanmoins, timides furent les protestations, et quand, plus tard, le gouvernement espagnol fit quelques légères concessions, ce fut, somme toute, dans un but fiscal.

Le traité de Münster vint frapper durement le commerce et l'industrie belges.

Les articles 5 et 6 visaient le commerce des Indes. Sainement interprétés, ils interdisaient aux Espagnols le droit de faire des conquêtes. Mais les Hollandais prétendaient qu'il en résultait qu'il n'était permis ni aux Espagnols, ni aux Belges de négocier aux Indes, même dans les États des princes neutres et souverains (3).

L'article 5 stipulait que les Espagnols retiendraient leur navigation aux Indes dans l'état où elle se trouvait alors, sans pouvoir l'étendre, et que les habitants des Provinces-Unies s'abstiendraient pareillement de la fréquentation des places que les Espagnols occupaient aux Indes orientales. L'article 6 portait que, quant aux Indes occidentales, les sujets et habitants des deux États s'abstiendraient réciproquement de naviguer et trafiquer dans les havres, lieux et places, l'un de l'autre.

L'article 14 du traité disposait que l'Escaut, comme les canaux du Sas, du Zwyn et autres bouches de mer y aboutissant, seraient tenus clos du côté des Provinces-Unies.

(1) BRITZ, ouvrage cité, t. I, pp. 194 et suivantes.
(2) *Ibid.*, p. 260.
(3) LEVAE, *Recherches historiques sur le commerce des Belges aux Indes pendant le* XVIIe *et le* XVIIIe *siècle.*

Pendant nombre d'années le commerce des Belges aux Indes fut nul; finalement, quelques tentatives furent faites; une compagnie royale de navigation fut érigée en 1698 et on songea même à relier Ostende à Anvers au moyen d'un canal et à remédier ainsi à la fermeture de l'Escaut.

Plus tard, l'empereur Charles VI songea à affermer le commerce des Indes en érigeant pour l'exercer une compagnie privilégiée. Dès que le projet fut connu dans les Provinces-Unies, il souleva de vives protestations : la thèse des États généraux était que l'empereur n'avait pas le droit de permettre aux négociants belges d'exercer le commerce avec des États indépendants et des puissances libres. De nombreux écrits furent publiés où l'on soutenait cette interprétation du traité de Münster prétendûment confirmée par le troisième traité de la barrière.

Parmi les défenseurs des prétentions néerlandaises figuraient Westerveen et Barbeyrac. Le premier publia deux dissertations latines; le second écrivit la *Défense du droit de la Compagnie hollandaise des Indes orientales contre les nouvelles prétentions des Pays-Bas autrichiens et les raisons ou objections des avocats de la Compagnie d'Ostende.*

Les droits de nos provinces trouvèrent d'habiles avocats. Tel de Beaucour, dans un mémoire à l'empereur; tel aussi Marc Mac Neny, alors procureur fiscal du conseil des finances, plus tard secrétaire d'État et de guerre, dans la *Réfutation des arguments avancés de la part de messieurs les directeurs des Compagnies d'Orient et d'Occident des Provinces-Unies contre la liberté du commerce des habitants des Pays-Bas, sujets de Sa Majesté impériale et catholique, dans les climats éloignés, à prétexte des articles* 5 *et* 6 *du traité de Münster* et la *Démonstration de l'injuste et chimérique prétention des directeurs de la Compagnie des Indes.*

Par un octroi signé à Vienne, le 19 décembre 1722, l'empereur accorda, pour trente ans, à une société, le privilège exclusif de naviguer et de négocier aux Indes orientales et occidentales, et sur les côtes d'Afrique. Les États généraux protestèrent; ils furent appuyés par l'Angleterre et par la France et, au bout de quelques années, dans le traité de Vienne de 1731, Charles VI s'obligea à faire à jamais cesser le commerce des Pays-Bas autrichiens, de manière qu'il ne fût plus exercé ni par la Compagnie d'Ostende, ni par aucune autre.

Parmi les publications qui virent le jour depuis la fondation de la Compagnie d'Ostende jusqu'à sa suppression, figure la *Mare liberum* de

Pattyn. L'ouvrage fut traduit bientôt en français et en flamand. L'édition française a pour titre : *Le commerce maritime fondé sur le droit de la nature et des gens, sur l'autorité des lois civiles et des traités de paix et rétabli dans sa liberté naturelle.*

Charles-Philippe Pattyn — anobli, il signa plus tard vicomte de Patin — était né, en 1687, à Noordschote, près d'Ypres. Il devint conseiller, puis avocat fiscal au Grand Conseil de Malines; fut chargé de missions diplomatiques importantes, occupa de hautes situations politiques, fut président du Conseil de Flandre et mourut à Gand en 1773.

Son ouvrage est intéressant et contient quelques idées dignes de remarque. Il combat les théories de Hobbes et soutient que le droit des gens ne tire point son autorité de la volonté des peuples, mais de la droite raison et de la nécessité. Il accepte la division en droit des gens premier ou primitif, découlant immédiatement de la raison et né avec l'homme, et droit secondaire, composé des premières conséquences que le raisonnement a tirées des premières notions, à mesure que les besoins de la nature humaine lui en ont donné l'occasion et que l'utilité publique en a exigé l'établissement. Il rappelle le passage de Cicéron disant « qu'on doit regarder les nations qui vivent sous la même loi, comme les citoyens de la même ville et que tout cet univers n'est qu'une grande cité commune aux dieux et aux hommes ».

Pattyn défend avec ardeur la thèse que le droit de naviguer et de commercer est commun à tous les hommes par la loi de nature, qui l'accorde au genre humain sans distinction de personnes; il rappelle à ce sujet les catégoriques affirmations de Grotius, de Graswinckel et d'un autre jurisconsulte hollandais, Hugues le Roi, auteur d'un traité *De ce qui est juste*. Il explique la disposition du traité de Münster et démontre que « les Belges catholiques ne sont point renfermés sous le nom appellatif d'Espagnols et qu'ils n'ont aucune part à ce qui a été spécialement stipulé pour cette nation ». Il soutient que l'empereur Charles VI, héritier de Charles II, roi d'Espagne, n'est tenu en aucune manière d'observer le traité de Münster quant au commerce des Indes. Un appel à toutes les nations faisant profession du christianisme termine l'ouvrage.

A la fin du XVIIIe siècle, la liberté de l'Escaut fut discutée. Aux conférences de Bruxelles de 1784, Joseph II réclama l'ouverture de l'Escaut, la libre navigation de ce fleuve et le droit pour les Belges d'aller faire

directement le commerce aux Indes et dans les ports des Pays-Bas. Linguet écrivit en faveur de ces prétentions les *Considérations sur l'ouverture de l'Escaut*, et Mirabeau composa les *Doutes sur la liberté de l'Escaut réclamée par l'empereur*. Mais dans le traité de Fontainebleau de 1785, Joseph II reconnut la souveraineté des États généraux sur l'Escaut depuis Saftingen jusqu'à la mer : cette partie du fleuve devait être tenue close, ainsi que les canaux du Sas, du Zwyn et autres bouches de mer y aboutissant. Il était réservé à la Convention nationale de décréter la liberté de l'Escaut, que les Provinces-Unies reconnurent dans le traité de La Haye du 16 mai 1795; mais à cette date, l'étranger foulait de nouveau le sol belge.

NOTICES DIVERSES.

La Conférence monétaire de Bruxelles (1).

La Conférence monétaire qui s'est réunie à Bruxelles le 22 novembre dernier, sur l'initiative du gouvernement des États-Unis, s'est séparée le 17 décembre, après une série d'intéressantes et laborieuses séances. Elle a laissé ses travaux en suspens et décidé de les reprendre le 30 mai prochain.

Cet ajournement n'est pas un échec. Il convenait tout d'abord de permettre aux délégués de retourner en leurs foyers, où les rappelaient les fêtes familiales et les traditionnels devoirs sociaux qu'amène le renouvellement de l'année. De plus, la plupart d'entre eux étaient sans instructions suffisantes de leurs gouvernements. Les idées qui ont été agitées à la Conférence méritent d'être mûries; et, le gouvernement des États-Unis, si directement intéressé dans la question et le promoteur de la réunion de Bruxelles, devant subir le 4 mars prochain, à la suite des dernières élections, une importante transformation, il était naturel qu'on attendît, pour prendre des résolutions définitives, de connaître les dispositions nouvelles des pouvoirs publics sous le régime présidentiel qui va s'inaugurer.

La Conférence se rapproche de ses aînées de 1888 et de 1891 par l'aveu général qui y a été fait du malaise économique créé par la dépréciation de l'argent, et la reconnaissance de l'impossibilité d'un accord entre les bimétallistes et les partisans de l'étalon unique. Mais elle s'en distingue heureusement par la volonté clairement attestée d'abandonner les discussions d'école pour rechercher, *en ordre subsidiaire*, des remèdes *pratiques* à la situation.

Les solutions radicales, a dit M. Montefiore-Levi, l'éminent délégué belge et président de la Conférence, ont été écartées. Et l'on s'est préoccupé de trouver un terrain transactionnel, sur lequel une conciliation pourrait se faire en vue d'arrêter la dépréciation croissante du métal blanc, et de donner au cours de l'argent une stabilité relative.

Parmi les modes préconisés pour relever la valeur de la monnaie d'argent en augmentant son emploi, on a recommandé la suppression des pièces d'or, d'une part, et des coupures de papier-monnaie, d'autre part, d'une valeur nominale inférieure à vingt francs.

D'autres moyens ont été signalés. Et le désir de la Conférence d'aboutir à une solution pratique, en réservant les principes, s'est

(1) Voir notice, p. 547.

manifesté d'une manière non équivoque dans le refus de clore par un vote le débat sur la proposition bimétalliste formulée par la délégation des États-Unis.

Les déclarations les plus conciliantes ont été échangées entre les délégués des diverses puissances, et si M. Bertram Currie, délégué de la Grande-Bretagne, a émis l'avis que pour lui la question était épuisée et qu'un ajournement était inutile, son collègue de la délégation anglaise, sir William Houldsworth, a, au contraire, énergiquement appuyé la proposition de reprise ultérieure des travaux de la Conférence, estimant possible une solution palliative et transactionnelle.

Il est donc possible, malgré des prédictions peu encourageantes, qu'après quelques mois de réflexion, on aboutisse à une entente, ne fût-ce que subsidiairement, sur une mesure pratique dont l'effet serait, sinon de guérir le mal qu'inflige la dépréciation continue de l'argent, au moins de l'atténuer. P. H.

UNION INTERNATIONALE DE DROIT PÉNAL. — GROUPE LOCAL BELGE.

L'Union internationale de droit pénal, fondée il y a trois ans et qui tint à Bruxelles sa première session, en août 1889, vient de voir naître en Belgique un jeune rejeton. Un groupe local s'est constitué, dans le but d'apporter une collaboration spéciale aux travaux d'ensemble qui réunissent annuellement l'Union.

Le groupe belge a décidé de mettre à l'étude la question de la sentence indéterminée et de la substitution, à l'égard des délinquants et criminels réputés incorrigibles, de la peine de la détention indéfinie à la peine d'emprisonnement de durée fixe. Le système de la détention indéfinie existe dans quelques États de la confédération américaine du Nord; mais il est en contradiction si marquée avec tout l'organisme de nos lois pénales et l'esprit dont elles sont imprégnées, qu'il est certes peu probable de le voir admettre par les législateurs d'Europe. Il a un défenseur convaincu et chaleureux en la personne de M. Van Hamel, le distingué professeur de droit criminel à l'université d'Amsterdam, qui a déjà rompu brillamment maintes lances en son honneur, dans les sessions de l'Union et les récents congrès pénitentiaires. Nous n'avons point, d'ailleurs, à le discuter ici, et il suffit de reconnaître que bien que d'une importance pratique très secondaire, la question a, au point de vue théorique, un vif intérêt. Les rapports et discussions nouvelles auxquels elle donnera lieu au sein du groupe belge de l'Union de droit pénal ne manqueront pas d'y jeter une abondante lumière. P. H.

NOTICES BIBLIOGRAPHIQUES.

DROIT PÉNAL.

29. — *Le droit pénal et les nouvelles théories*, par M. Luigi Lucchini, professeur de droit à l'Université de Bologne; traduit par M. Henri Prudhomme, docteur en droit, substitut du procureur de la République à Sens, précédé d'une introduction par M. Jules Lacointa. — Un vol., 459 p. in-8°. — Paris, librairie Cantillon, F. Pichon, successeur.

Le livre de M. Lucchini est une brillante et virulente réfutation de ce que l'on est convenu d'appeler les théories nouvelles. Nous disons : ce que l'on est convenu d'appeler les théories nouvelles, et nous ferions peut-être mieux de dire : ce que leurs propagateurs qualifient de ce nom. Ces théories ne sont pas nouvelles, en effet, comme le fait observer avec raison M. Lacointa, dans son excellente introduction qui figure en tête de la traduction française de l'ouvrage de Lucchini. Elles sont, au contraire, d'âge fort respectable. Ce qu'il y a de nouveau, c'est l'immense effort que l'on a fait dans ces derniers temps aux fins de les faire pénétrer dans le domaine de la vie pratique, de la législation positive. Si cette tentative a échoué jusqu'ici, c'est bien certainement par des circonstances indépendantes de la volonté de ses auteurs, pour nous servir du langage de la loi positive, indépendantes du talent de quelques-uns auquel nous rendons très sincèrement hommage. Elle s'est heurtée non seulement contre la conscience commune, contre le sens commun, auxquels la dialectique la plus habile ne parviendra jamais à persuader que l'homme n'est jamais libre, qu'il est toujours entraîné irrésistiblement par une fatalité aveugle et despotique à bien faire ou à mal faire, qu'il n'y a ni mérite ni démérite, que les héros et les scélérats ne sont que de simples automates, mais aussi contre de véritables impossibilités pratiques. On se demande, au surplus, pourquoi ces esprits novateurs se donnent tant de mal. Ce qui doit arriver arrive à l'heure dite. La fatalité, l'aveugle fatalité, amènera à son heure, si elle doit amener jamais (*quod Dii omen avertant*), le triomphe de leurs doctrines. Peut-être nous répondront-ils qu'ils sont entraînés par la loi de leur nature, par les circonstances. Ils n'en voudront certes pas à M. Lucchini d'avoir obéi à la loi de sa nature en les combattant avec autant d'énergie.

L'ironie ne déplaît pas à M. Lucchini, et il en fait très fréquemment usage dans sa critique très vive des théories nouvelles. C'est un polémiste. Ses intentions un peu ironiques s'accusaient déjà dans le titre qu'il avait donné à l'édition italienne de son ouvrage : *I simplicisti del diritto penale* (Les simplifications du droit pénal). Il ne l'avoue cependant pas dans la préface de la

traduction française. N'avait-il pas le droit d'adopter ce titre, étant donné que, comme il l'affirme, les mots *simple*, évident, facile, et autres adjectifs semblables, sont en usage chez les nouveaux philosophes pour qualifier leurs arguments et leurs raisonnements? « Ils semblent dire : Il faut être idiot pour ne pas comprendre! J'ai compté soixante fois le mot simple dans les 140 pages formant le premier chapitre des *Nuovi orizzonti.* » (Ouvrage de M. Ferri.)

M. Lucchini est du reste loin de méconnaître l'influence de la nouvelle école. Il est d'accord avec l'opinion que nous avons exprimée dans quelques articles sur l'Union internationale de droit pénal, qu'il nous fait l'honneur de citer, pour en signaler la trace très visible dans le programme de cette union. C'est cette espèce de syllabus scientifique qui, dit-il, a détourné de s'associer à cette utile institution nombre d'hommes qui, sans cela, auraient éprouvé un légitime orgueil à se trouver dans la compagnie de savants illustres comme le promoteur et les directeurs de l'Union, dont chacun sait la haute valeur intellectuelle. Il a certainement raison pour ce qui nous concerne.

L'auteur s'attaque surtout au système de Lombroso, le plus absolu de tous, celui qui tend à démontrer l'existence du criminel-né, de l'*uomo delinquente*. Cette théorie est trop connue pour que nous entrions dans de longs détails : Il existe un type de l'homme criminel; le criminel est un être anormal; il est tel par un phénomène d'atavisme; c'est un homme sauvage égaré dans la société moderne; l'homme naît criminel ou non criminel; lorsqu'il commet des crimes, c'est qu'il y est invinciblement entraîné par la loi de sa nature originaire; il est condamné d'avance à en commettre; l'anthropologie et l'anthropométrie permettent de découvrir, de reconnaître cet homme criminel, les dispositions à la délinquence se révélant dans la conformation physique. La nouvelle école, en la personne de Lombroso surtout, s'attache à préciser les caractères auxquels on le reconnaît. L'asymétrie, c'est-à-dire le défaut de proportion dans les organes physiques, est un de ces traits caractéristiques du criminel né. Mais on prend en considération aussi la couleur et la forme des yeux, la longeur et la forme du nez, les cheveux, la barbe, l'ambidextrie, la composition des urines même; rien n'est négligé. Et comme on arrive ainsi à des résultats contradictoires en apparence, à constater chez plusieurs criminels des types opposés, loin de se décourager, on en est arrivé à soutenir qu'il y a des types divers pour les diverses espèces de criminels, des types de voleur, de meurtrier, de faussaire, d'escroc, etc. C'est en s'armant à son tour de la statistique, en rectifiant parfois les statistiques de ses adversaires, en démontrant combien sont incertaines les conclusions auxquelles les conduisent leurs propres statistiques en les supposant en actes, en mettant en lumière leurs nombreuses contradictions, que M. Lucchini a entrepris la lutte. Il n'est pas resté sur le terrain de la théorie pure, il s'est placé sur le terrain des faits. Sous cette forme absolue, le système de Lombroso a abouti, en Italie, même à un avortement. On ne sou-

tient plus guère que l'atavisme seul puisse expliquer tous les crimes, qu'ils en résultent nécessairement et logiquement, et cette théorie s'est fusionnée, pour ainsi dire, avec celle de la folie morale. Le crime est le résultat nécessaire, inévitable, des circonstances. L'atavisme y a sa part, le milieu dans lequel l'agent s'est développé, et qui est pour ainsi dire le bouillon de culture dans lequel le microbe criminel arrive à sa maturité, y contribue dans une forte mesure. Ce sont ces influences combinées qui forment l'homme criminel. Les théories nouvelles ne sont pas moins dangereuses sous cette forme mixte, puisqu'elles conduisent toujours à l'irresponsabilité. L'auteur les rencontre et les réfute avec non moins de succès, à notre avis. Toutes conduisent, ainsi qu'il le fait remarquer, à traiter le fou exactement de la même manière que l'homme sain d'esprit, l'un n'étant pas plus responsable que l'autre.

On croirait au premier abord qu'elles doivent aboutir à une indulgence excessive, à la suppression même du droit de punir, à l'abolition de la peine proprement dite. Il n'en est rien. Le droit de punir devient un simple droit de défense sociale. La société frappe sans s'inquiéter de la question de savoir si le délinquant est un être intelligent et libre, s'il est responsable. Elle frappe dans la mesure où cela lui paraît nécessaire, sans s'inquiéter de la question de justice intrinsèque de la peine. A la notion de la gravité du délit, de la culpabilité du délinquant est substituée la notion de la *témébilité* du délinquant. Y a-t-il plus ou moins lieu de craindre qu'il ne récidive? Est-il plus ou moins redoutable pour la société? C'est ce qui explique que, lorsqu'il s'agit de récidivistes prétendûment incorrigibles, on n'hésite pas, dans ce système, à reconnaître à la société le droit de les mettre pour le temps le plus long possible, pour toujours au besoin, quelle que soit la gravité spécifique du délit, dans l'impossibilité de nuire. N'est-ce pas un des principes qui forment la base du programme de l'Union internationale de droit pénal? Ne le trouve-t-on pas jusque dans un ouvrage récemment publié en Belgique par un de nos professeurs de droit criminel? Y a-t-il bien loin de là au droit d'élimination, au droit d'infliger la mort même à raison d'un léger délit commis en récidive? Ne serait-on pas quelque peu tenté, si l'on se ralliait à de pareils principes, d'approuver les soixante-dix mille pendaisons de mendiants et de vagabonds auxquelles il a été procédé, dit-on, en Angleterre sous le règne de Henri VIII? N'était-ce pas un excellent moyen de les empêcher de recommencer, et en outre de faire souche de délinquants, ainsi qu'on l'a fait remarquer?

Nous félicitons sincèrement M. Lucchini d'avoir entrepris la lutte contre ces doctrines nouvelles et pernicieuses au nom du bon sens, au nom de la conscience humaine. Sa plume, un peu satirique, un peu ironique, ne leur a pas épargné de dures vérités. Il n'est qu'un point sur lequel nous ne pouvons partager complètement son opinion. Tout en méconnaissant à bon droit, dans son chapitre IV, la fausse distinction que l'on a essayé d'établir entre la responsabilité morale et la responsabilité sociale, cette dernière n'étant, à

notre avis, que la responsabilité morale vis-à-vis de la société, il nie au chapitre III que le libre arbitre soit la condition de l'imputabilité. Il nie que la recherche du libre arbitre entre pour quelque chose dans les rapports juridiques. Il est, sous ce rapport, en contradiction avec le savant auteur de l'introduction qui précède la traduction française de son ouvrage, introduction qui débute par ces mots : « La certitude du libre arbitre est le fondement de la justice criminelle. » Observons du reste que l'auteur reconnaît l'existence du libre arbitre affirmé par la conscience humaine. « Mais à quoi peuvent servir les armes de la dialectique contre le *sentiment* du libre arbitre? Est-ce que les plus subtiles argumentations peuvent jamais détruire les sentiments ?... Ceux même qui le combattent se résigneraient difficilement à considérer leur propre thèse, leurs propres doctrines comme le résultat d'un processus physio-psychologique et comme la conséquence d'une série d'impulsions, de motifs induits et coordonnés d'après les conditions particulières de leur organisme et du milieu externe. »

Pour nous, le libre arbitre est, comme le dit M. Lacointa, le fondement, de la justice criminelle. Non pas que l'agent puisse se prévaloir de ce qu'à un certain moment, au moment même de l'acte, il a été absolument dominé par une passion mauvaise. Nous croyons fermement que, sauf des cas tout à fait exceptionnels, la volonté, le libre choix de l'agent n'est jamais complètement étranger au développement de son être moral; et l'on peut dire dans ce cas que s'il y a eu entraînement invincible au moment de l'acte, ce qui sera déjà excessivement rare, le libre-arbitre a eu sa part dans la cause génératrice centrale de celui-ci. C'est bien ce que M. Lucchini semble admettre lui-même. Mais nous croyons qu'il se trompe quand il soutient que le code italien et d'autres codes, en excluant la responsabilité lorsque l'agent a été entraîné par une force irrésistible, ne visent que les causes externes. L'explosion soudaine, inattendue d'une passion honnête et pure dans sa source, d'un sentiment parfaitement justifiable en lui-même, exaspéré par les circonstances, comme l'indignation, comme une juste colère, peut entraîner une irresponsabilité lorsqu'elle a exercé une action irrésistible sur la volonté de l'agent. C'est, pensons-nous, l'opinion de la généralité des criminalistes, et quelques-uns des acquittements que nous voyons parfois se produire dans le cas où l'époux innocent commet un meurtre sur la personne de son conjoint surpris en flagrant délit d'adultère, s'expliquent par des considérations de ce genre, et indiquent que le sentiment public répond à la doctrine des auteurs.

ALBÉRIC ROLIN.

DROIT INTERNATIONAL.

30. — *Lehrbuch des internationalen Privat und Strafrechts*, par le Dr L. v. BAR, professeur à l'université de Göttingen, membre de l'Institut de droit international. — Un vol. in-12, 360 pp.

Voici un excellent petit ouvrage dans lequel le savant professeur de Göttingen a merveilleusement résumé et condensé, non seulement les principes

qu'il a développés dans son grand ouvrage, publié en 1889, sur le droit *privé* international proprement dit, mais même ceux qu'il avait exposés antérieurement sur le droit pénal international dans la première édition de cet ouvrage, publié quarante ans auparavant. Cette première édition embrassait effectivement toute la matière du droit pénal international. L'ouvrage publié en 1889 est, en réalité, un ouvrage nouveau et deux ou trois fois plus considérable que la première édition, ce qui s'explique par le développement de la science du droit international, par le nombre toujours croissant et par l'importance de plus en plus grande des problèmes que la multiplication des rapports internationaux fait surgir dans le domaine de la science du droit. L'auteur ne s'y occupait cependant pas du droit pénal international, non pas que cette matière, comme il a soin de le dire dans sa préface, lui parût étrangère au droit international privé, mais par des considérations d'une nature toute spéciale, notamment à cause des ouvrages fort complets et de sérieuse valeur qui ont paru sur cette matière dans les temps les plus récents et aussi parce que la publication de son nouvel ouvrage en aurait été retardée. Dans son nouveau manuel, il traite même du droit pénal international et notamment de l'extradition. C'est la partie la plus neuve de l'ouvrage et, eu égard à l'importance relative des matières, au nombre des questions qu'elles soulèvent, il en traite avec un peu plus d'étendue par la raison saillante, à première vue, qu'il ne s'en est pas occupé dans l'ouvrage publié en 1889.

Le manuel que nous avons sous les yeux sera d'une valeur considérable pour ceux qui veulent s'initier aux principes de la science du droit international privé. Il sera loin d'être inutile même à ceux qui y sont déjà versés, même à ceux qui, comme nous, ont médité la *Theorie und Praxis des internationalen Privatrechts*, ouvrage très complet, extrêmement savant, mais aussi un peu touffu. Ajoutons que le manuel, publié en 1892, comprend déjà quelques nouveautés, et cela n'a pas lieu de surprendre si l'on réfléchit qu'il s'agit d'un droit non parvenu encore à son complet épanouissement.

Nous n'essaierons guère de faire la critique de cet ouvrage. On dit que si l'art est difficile, la critique est aisée. Elle ne l'est pas toujours, et elle entraîne quelquefois trop loin. Nous voulons, du reste, nous borner à un simple compte rendu. Il nous est impossible, sans doute, de nous rallier à toutes les solutions de l'auteur. Mais il ne nous est pas moins impossible de ne pas constater chez lui un large esprit de tolérance et de libéralisme sage, une grande finesse de casuistique, une parfaite bonne foi, et, comme conséquence de cette bonne foi, une disposition évidente à examiner sans parti pris, et avec la plus grande bienveillance, les opinions contraires à la sienne. Peut-être cette bonne foi, qui semble être son phare lorsqu'il s'agit de répandre la lumière sur cette question si difficile de savoir quelle est la loi applicable aux effets et à l'interprétation des conventions, est-elle aussi la source de ses hésitations assez transparentes en ce qui concerne certaines solutions et de ses distinctions très multipliées. Peut-être aussi une science

et une expérience consommée produisent-elles parfois chez un jurisconsulte d'un certain âge les mêmes effets que chez un vieux médecin qui se défie de son diagnostic.

M. von Bar consacre le premier livre de son manuel au droit privé international matériel et au droit de procédure civile internationale. Quelques pages lui suffisent pour donner une notion claire du droit international privé, de ses bases et de ses rapports avec le droit international et avec le droit intérieur des divers États, pour exposer son histoire, les théories actuelles, et quelques principes généraux (§ 1 à 4). Dans les §§ 5 à 7 il examine s'il y a lieu de résoudre différemment les conflits entre les législations de divers États indépendants et ceux entre les lois des diverses provinces d'un même État, l'effet des lois appelées prohibitives, et les conséquences que l'application des lois étrangères quant au droit matériel produit quant à la procédure. (Conséquence de la non application, de la fausse application, observation et interprétation des traités par les tribunaux.)

Dans les §§ 8 à 13 il traite du domicile et de la nationalité. Il examine si le droit personnel est régi par la loi du domicile ou par la loi nationale, les droits des étrangers, la portée de la règle *locus regit actum*, et la question des impôts au point de vue du droit international. Toutes ces questions, réunies peut-être à tort sous la rubrique « domicile et nationalité », sont des plus importantes. Il traite après cela, et successivement, du droit des personnes, du droit de famille, du droit des choses, du droit des obligations contractuelles. Nous remarquons cependant que sous cette dernière rubrique il parle même des obligations dérivant de la loi d'un quasi-contrat, de délits et de quasi délits. Vient ensuite le droit commercial en ce qui touche notamment les papiers au porteur, le contrat de transport et l'assurance, le droit de change et le droit maritime. Et ce n'est qu'en dernière ligne qu'il s'occupe des droits immatériels (propriété littéraire, artistique ou industrielle) et du droit de succession. Peut-être l'ordre suivi laisse-t-il ici à désirer au point de vue logique et rationnel. La procédure l'occupe ensuite, et une courte étude sur les faillites termine ce premier livre. Dans son deuxième livre, qui a pour objet le droit pénal et le droit de procédure pénale international, M. von Bar traite en premier lieu du droit matériel ; mais sous la même rubrique, *du droit pénal international*, il examine aussi des questions qui se rattachent d'après nous à la procédure, par exemple celles relatives à l'extinction de l'action publique par la prescription, par la grâce accordée en pays étranger, par l'exécution en pays étranger, par des décisions étrangères. Et sous la rubrique *Strafprozessrecht*, il ne s'occupe absolument que de l'extradition. Il y a dans ce second livre quelques pages tout particulièrement intéressantes sur la détermination du lieu du délit. Dans un appendice l'auteur détermine ce que comprend le territoire au point de vue du droit privé et du droit pénal international, et expose les règles à suivre quant au droit d'exterritorialité, et quant à la compétence des tribunaux d'un pays sur les actions dirigées contre des États ou des souverains étrangers.

Nous en avons assez dit pour donner une idée de l'importance de ce petit ouvrage. Bien qu'il soit fait spécialement au point de vue de l'Allemagne, il présente de l'intérêt pour tous ceux qui s'occupent de droit international privé. Rien n'est plus difficile que de résumer en pareille matière. Le traité de M. Asser, traduit et enrichi par M. Rivier, était le meilleur résumé que nous connaissions jusqu'ici, le manuel de M. Weiss ayant déjà trop de développement pour être considéré comme tel. Le *Lehrbuch* de M. von Bar est plus concis encore relativement au nombre des matières qu'il embrasse et constitue une œuvre des plus utiles, digne de trouver place dans toutes les bibliothèques. ALBÉRIC ROLIN.

31. — *Recueil des traités et conventions conclus par la Russie avec les puissances étrangères*, publié d'ordre du ministère des affaires étrangères, par F. DE MARTENS. T. IX (X), *Traités avec l'Angleterre*, 1710-1801. — In-folio, CVII et 441 pages. Saint-Pétersbourg, 1892.

Ce nouveau volume du Recueil de M.F.de Martens n'est nullement inférieur aux précédents, auxquels la *Revue* a déjà plusieurs fois payé un juste tribut d'éloges (1); peut-être même les surpasse-t-il encore en intérêt.

Il commence par cent pages magistrales formant l'introduction générale. En outre, chacune à peu près des vingt-huit pièces qui y sont reproduites, est précédée d'une introduction particulière. On sait que ces esquisses historiques jouissent d'une juste célébrité; les éléments en sont puisés aux sources premières, notamment aux archives du ministère russe des affaires étrangères.

L'introduction générale retrace les relations de la Russie avec l'Angleterre avant le règne de Pierre le Grand. « L'avènement au trône de Pierre Ier, dit M. de Martens, imprima une toute nouvelle direction aux relations entre la Russie et l'Angleterre, en déterminant de nouveaux buts aux aspirations politiques de la Russie. Les intérêts commerciaux, qui primèrent exceptionnellement dans les relations mutuelles des deux États jusqu'à la fin du XVIIe siècle, cédèrent la place, durant le règne de l'empereur Pierre le Grand, à l'action de vues politiques suggérées par le génie du grand réformateur russe. » Les relations anglo-russes antérieures à Pierre ont, en effet, un caractère essentiellement commercial. L'initiative en appartient aux Anglais, et spécialement à la « Société des marchands chercheurs de pays, terres, îles, États et possessions inconnus et non encore visités par voie maritime ». C'est le 24 août 1553 qu'un navire, équipé par cette compagnie et dont le pilote était Richard Chancellor, chassé par la tempête jusque dans la mer Blanche, atteignit l'embouchure de la Dwina, à quelques milles de l'endroit où devait

(1) Voyez t. VI, p. 709; t. VII, p. 700; t. IX, p. 152; t. XI, p. 97; t. XIII, p. 104; t. XV, p. 628. M. Rolin-Jaequemyns a consacré aux relations diplomatiques entre l'Allemagne et la Russie, « à propos des publications de M. de Martens », une étude importante, au t. XXI, p. 436-463.

plus tard être fondé Archangel. Arrivé vers la fin de l'année à Moscou, Chancellor remit au tsar, Iwan le Terrible, une charte d'Édouard VI, adressée à tous les souverains « résidant dans les pays septentrionaux et orientaux de par delà l'océan glacial, de même qu'à ceux de l'Inde orientale ». Le tsar répondit au roi d'Angleterre en déclarant que les navires anglais pourront « dorénavant arriver avec confiance et aussi souvent qu'il leur sera loisible, avec la certitude qu'il ne leur sera fait aucun préjudice » ; le tsar suggère au roi d'« envoyer des conseillers de Ta Majesté pour traiter avec nous, afin que les gens commerçants de ton pays puissent arriver avec toute espèce de marchandises et choisir dans nos États les endroits où ils désireraient établir leur marché et y faire le commerce de toutes marchandises librement sur toute l'étendue de nos États, d'y importer toute espèce de produits et d'en exporter également, selon leur désir, sans qu'il leur fût fait aucun tort ou empêchement... ». La Compagnie obtint du gouvernement anglais une charte l'autorisant à faire des explorations dans le Nord et à arborer, dans les pays découverts par ses agents, le pavillon et l'étendard britanniques. Le tsar lui octroya une patente « assurant aux Anglais le droit de franchise pour le commerce de toutes marchandises dans la Russie entière ». D'autre part, il envoya en Angleterre un agent, qui prit passage sur le navire de Chancellor, lequel avait une riche cargaison de marchandises russes. Malheureusement, le navire, la cargaison, Chancellor lui-même périrent sur la côte d'Écosse, mais l'envoyé russe fut sauvé et bien reçu à Londres.

Dès lors, les relations étaient décidément nouées entre les deux États. Elles furent parfois, et dès le début, un peu orageuses. Iwan attachait une grande importance à l'amitié de l'Angleterre, avec laquelle il voulait conclure une alliance politique, offensive et défensive. L'Angleterre, dont les intérêts étaient différents, répondit à ses avances avec froideur. Le tsar ne dissimula pas son mécontentement. M. de Martens transcrit une peu aimable lettre de lui à la reine Elisabeth, de 1570, où il lui dit entre autres : « Nous pensions que dans tes États, tu étais souveraine, que tu étais omnipotente et regardant à ton honneur souverain ainsi qu'aux avantages de l'État; c'est pourquoi nous voulions aussi faire de telles affaires avec toi. Mais chez toi et par devers toi, ce sont d'autres qui exercent le pouvoir, et quels autres encore! De vulgaires commerçants, faisant peu de cas de nos couronnes, de notre honneur souverain et des intérêts du pays, mais qui poursuivent leurs propres profits. Et toi, tu continues à demeurer en ton état de vieille fille... » Douze ans après, Iwan songeait à épouser Mary Hastings, nièce de la reine; ce projet n'aboutit pas. A la mort d'Iwan, les rapports se gâtèrent tout à fait; l'avènement de Boris Godounow les améliora. Diverses vicissitudes suivirent qui sont narrées par M. de Martens d'une façon aussi intéressante qu'instructive; puis les rapports redevinrent très mauvais, à la suite des plaintes des marchands russes et de la révolution anglaise. Le 1er juin 1649 fut promulgué un oukase du tsar conçu en ces termes : « Vous, Anglais,

avec tout votre avoir, devez prendre la mer et vous en aller ; mais vous pouvez trafiquer de toutes marchandises avec les commerçants moscovites à Archangel en arrivant par mer. L'arrivée à Moscou et autres villes, avec ou sans marchandises, vous est interdite. Le séjour dans les États moscovites vous est défendu, à vous autres Anglais, car auparavant vous y trafiquiez en vertu de patentes tsariennes octroyées sur la demande de votre souverain, Carlus, Roi d'Angleterre, par amitié et amour fraternel envers lui. Mais actuellement, il est parvenu à notre connaissance que les Anglais de tout votre pays ont commis un grand forfait : ils ont tué jusqu'à mort leur souverain, Carlus leur roi. C'est pourquoi il ne vous sied plus d'habiter les États moscovites. »

« Cet oukase du tsar fut un coup fatal porté au commerce anglais en Russie, et de longtemps les Anglais ne purent se relever des pertes très sensibles que leur fit subir la décision du gouvernement moscovite. En privant les Anglais du droit de vivre dans les villes de l'intérieur de ses États et en abrogeant les franchises de leur commerce...., le tsar Alexis Mikhaïlowitch désira donner satisfaction aux légitimes plaintes de ses sujets. Mais, de plus, il était outré de la condamnation et de l'exécution de Charles Ier, et rempli d'indignation contre tout Anglais approuvant ce crime. » Plusieurs démarches faites par les Anglais pour rentrer en possession de leurs anciens privilèges demeurèrent infructueuses. Alexis ne consentit jamais à rapporter l'oukase de 1649.

Les esquisses placées avant les conventions donnent bien plus que l'historique de chacune de celles-ci. On peut dire qu'elles contiennent l'histoire de la diplomatie et de la politique russes, à l'égard de l'Angleterre, au XVIIIe siècle. Les détails instructifs, les anecdotes caractéristiques y abondent. Une mention spéciale est due à celle qui contient la genèse de la neutralité armée de 1780 et à celle qui contient l'histoire subséquente de cette déclaration, comme préliminaire aux conventions de 1793 concernant la prorogation du traité de commerce de 1766 et l'action commune contre la France. Quant à la genèse de la neutralité armée, M. de Martens établit, contrairement à la légende accréditée par Dohm et soutenue tout récemment encore par M. Bergbohm, et conformément à la conviction scientifique qu'il a déjà plus d'une fois manifestée (1), que cette ligue célèbre est bien l'œuvre personnelle de la grande impératrice. Peut-être passe-t-il un peu trop rapidement sur la très importante note de Bernstorff, laquelle énonce les principes juridiques de la déclaration, lorsqu'il se borne à dire que le « problème » fut résolu par le ministre danois d'une manière « assez satisfaisante ».

La haute valeur des travaux de M. de Martens est depuis longtemps trop connue pour qu'il y ait lieu d'y insister ici. Nous ne pourrions que répéter ce que nous avons dit nous-même mainte fois, et ce qu'ont dit des juges autrement compétents que nous. Nous nous contenterons donc

(1) Voir, entre autres, la *Revue*, t. XIII, p. 94, t. XVI, p. 314.

d'exprimer notre gratitude à l'éminent auteur, ainsi que les vœux que nous formons, avec tous ceux qui s'intéressent au droit des gens et à l'histoire, pour l'heureux accomplissement de la noble tâche dont il est investi par la confiance de son gouvernement.

A. RIVIER.

32. — *Code des relations extérieures de la Belgique*, par J.-B. LANCKMAN, chef de division au ministère des affaires étrangères, directeur du bureau international des tarifs douaniers. — In-12, VIII et 770 pages. — Braine-le-Comte, Zech, 1892.

M. Lanckman, le très méritant directeur du bureau international des tarifs douaniers, a eu l'heureuse idée de réunir en un petit volume, de format portatif, les traités et documents relatifs aux rapports internationaux de la Belgique, développant ainsi et complétant la publication qu'il a faite, il y a neuf ans, d'un premier recueil moins étendu.

Le présent recueil comprend trois parties.

Dans la première, M. Lanckman a réuni les traités généraux et les Unions internationales: rachat du péage de l'Escaut, Union métrique internationale, Union télégraphique, convention phylloxérique, pêche dans la mer du Nord, propriété industrielle, protection des câbles télégraphiques sous-marins, acte général de la Conférence de Berlin, convention monétaire, échanges internationaux de documents, propriété littéraire et artistique, trafic des spiritueux dans la mer du Nord, acte général de la Conférence de Bruxelles concernant la traite des esclaves africains, Union internationale pour la publication des tarifs douaniers, convention internationale pour le transport des marchandises par chemins de fer, Union postale universelle (Congrès de Vienne de 1891). Dans la deuxième partie, qui forme le corps du volume, sont placés tous les traités spéciaux conclus par la Belgique avec les autres États : traités de commerce et de navigation, traités d'extradition, conventions consulaires, conventions relatives à la garantie de la propriété littéraire, artistique ou industrielle, et divers arrangements et déclarations. La troisième partie contient les lois belges, arrêtés, etc., qui ont trait aux matières des deux premières.

Les indications qui précèdent suffisent à montrer la grande utilité de ce recueil. Je me permettrai une légère critique, laquelle ne porte que sur un détail de forme. M. Lanckman a placé la Constitution belge parmi les lois, arrêtés, règlements, à sa place alphabétique, entre l'arrêté royal du 7 avril 1892, instituant un conseil supérieur du travail, et la loi du 18 mars 1806, portant établissement d'un conseil de prudhommes à Lyon. Je pense que la charte fondamentale du royaume de Belgique, l'œuvre vénérée du Congrès national, aurait dû être placée, sinon en tête du volume, du moins en tête de la troisième partie.

A. RIVIER.

33. — *Le droit de la guerre.* — Première partie. *Les hostilités.* Conférences faites aux officiers de la garnison de Grenoble pendant l'année 1891-1892, par A. Pillet, professeur à la faculté de droit de Grenoble. — In-8°, 304 p. — Paris, Rousseau, 1892.

M. Pillet pense « que la guerre est un mal et que ce qu'on peut dire de plus juste à ce sujet, c'est que c'est un des fléaux dont il a plu à Dieu d'affliger l'humanité ». Mais il croit aussi que c'est un mal nécessaire. « Et par là, dit-il, j'entends me séparer immédiatement des généreux utopistes qui, à toute époque, et surtout à notre époque, ont cru possible de déraciner complètement cette pratique. » Ce point de vue raisonnable caractérise ce recueil de conférences, faites par un professeur de droit devant un auditoire composé de militaires. La tâche était délicate, M. Pillet me paraît, en somme, s'en être honorablement acquitté.

Pourtant, il y aurait, au sujet de ce livre, qui contient dix conférences, mainte réserve à formuler. Ainsi, le droit des gens de Rome est incidemment fort maltraité; les lieux communs usuels à son sujet, et erronés, sont redits sans examen. Ainsi encore, lorsqu'il parle des faits de la dernière guerre franco-allemande, M. Pillet ne nous semble pas avoir toujours réussi à garder suffisamment l'impartialité scientifique : son exposé tourne un peu trop souvent au plaidoyer ou au réquisitoire. C'est là, d'ailleurs, un défaut que le patriotisme rend excusable, et auquel le professeur a pu se laisser entraîner par le public spécial auquel il s'adressait.

L'auteur et l'éditeur auraient dû apporter plus de soin à la correction des épreuves. Beaucoup de noms sont estropiés, au moins dans les notes. M. Féraud-Giraud y est dédoublé et nommé *Féraud, Giraud*, et le comte de Moltke est, avec persistance, nommé *Molkte*. A. Rivier.

DROIT PUBLIC.

34. — *Handbuch des œffentlichen Rechts.* IV Band : Das Staatsrecht der ausserdeutschen Staaten. I H^b^b. 7 Abth. Das Staatsrecht des Königreichs Italien, bearbeitet von Dr E. Brusa, Professor an der universität Turin. — Freiburg-in-Brisgau, 1892. Academische Verlagsbuchhandlung von J.-C.-B. Mohr (Paul Siebeck).

Cet ouvrage fait partie de la collection de monographies devant réunir le droit public de toutes les nations modernes, qui se publie sous la direction du Dr Marquardsen. Le droit public italien, surtout la partie administrative, est peu connu, dit l'auteur dans son avant-propos; cela est dû en partie à ce qu'il se trouve encore dans une phase d'évolution et partie à cette erreur assez répandue qui consiste à croire que ce droit n'est qu'une copie servile de celui d'autres pays et notamment de la France, ce qui en rendrait l'étude inutile. Aussi n'existe-t-il pas, même en Italie, de traité complet et systématique sur la matière.

C'est ce traité complet et systématique que l'auteur nous donne. Il ne se borne pas à faire un commentaire de la constitution du 4 mars 1848, celle que le roi Charles-Albert appelait « la loi fondamentale éternelle et irrévocable de la monarchie », promulguée à l'origine en Savoie, Piémont et Sardaigne et successivement étendue aux autres parties de l'Italie jusqu'au jour où elle entra à Rome par la brèche de la Porta Pia. L'ouvrage traite d'une façon objective et pratique de toutes les matières intéressant le droit public et l'administration en Italie et offre ainsi un tableau très clair, quoique très détaillé, des pouvoirs publics, des finances, de l'administration locale et générale, des intérêts religieux, moraux et économiques, des relations étrangères, etc., tels que les ont faits et développés les nombreuses modifications survenues à « la loi fondamentale *éternelle et irrévocable* » et les lois d'ordre constitutionnel et administratif. Soigneusement documenté comme il l'est précédé d'une introduction historique intéressante, fruit de longues études et de patientes recherches, le traité de M. le professeur Brusa est celui certes qui peut le plus utilement être consulté sur la matière. Les traités italiens les plus récents, ceux de Palma (*Corso di diritto costituzionale*), de Carnazza Amari (*Il diritto costituzionale italiano*), de Boncompagni datent déjà de six ou sept ans et sont conçus dans un esprit plus général et plus philosophique.

TH.-M. HEGENER.

35. — *Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, herausgegeben von Dr H. MARQUARDSEN. IV. Band : Staatsrecht der ausserdeutschen Staaten. — 5. Abtheilung : Das Staatsrecht des Königreichs Belgien. Bearbeitet von Dr M. VAUTHIER, Professor an der Universität Brüssel. — Freiburg i. B., 1892. Academische Verlagsbuchhandlung von J.-C.-B. Mohr (Paul Siebeck).

La direction du recueil Marquardsen a eu la main heureuse en confiant à M. VAUTHIER l'exposé de notre droit public. Sans compter sa connaissance de la langue allemande, la direction de ses études et de ses recherches et sa remarquable thèse sur les personnes morales en droit romain et en droit français le désignaient pour cette tâche. Ainsi, cette importante collection de monographies, à laquelle on ne peut reprocher qu'une certaine lenteur de publication, se complète petit à petit et constituera, par suite surtout du choix judicieux des collaborateurs, un véritable monument scientifique.

Le plan général de l'ouvrage de M. Vauthier ne diffère pas sensiblement de celui des autres traités faisant partie du recueil ; comme le traité de M. le professeur Brusa sur le droit public italien, il suit le classement logique des matières dont l'ensemble forme le droit constitutionnel et administratif d'un État. C'est, après une courte introduction historique, l'étude des éléments composant l'État et des pouvoirs publics, des finances, de la constitution provinciale et communale, de l'administration générale et locale, des affaires étrangères et de l'armée. Il semble du reste que la même ligne de travail soit tracée aux différents collaborateurs du recueil : ni discussions générales

ni exposé de principe, non pas l'étude du droit public en général à propos du droit public d'un État, mais uniquement le droit public objectif de chaque État. M. Vauthier adopte ce système; son livre n'est pas un livre d'enseignement à mettre entre les mains d'un élève qui doit apprendre ce qu'est le droit public, c'est un document, un précieux document, fruit de consciencieuses recherches lucidement condensées et classées. Aussi touche-t-il à peine aux vieilles controverses de principes, sans cependant négliger de les indiquer quand elles sont plus spéciales au développement historique du droit public belge. Telle la question des traitements des ministres du culte, où l'auteur abandonne un instant l'impersonnalité de son exposé pour formuler son opinion. Ce chapitre relatif aux cultes est très complet, d'ailleurs, et renferme, en ce qui concerne la personnalité de certaines corporations et ce que représente, au point de vue juridique et politique, ce mot « culte », des démonstrations très précises dans leur nouveauté.

Cette tendance à l'objectivité se marque plus encore aux pages qui traitent des questions à l'ordre du jour chez nous : cens, éligibilité, électorat, à propos desquelles l'auteur a eu le bon esprit d'éviter d'entrer dans les discussions obsédantes de ces derniers mois ou même de les indiquer. Quelques mots seulement sur la modification probable de notre constitution, que nous ne pouvons nous empêcher de traduire ici : « La constitution du 7 février 1831 fut l'œuvre principale du Congrès national et constitue aujourd'hui encore son premier titre de gloire. Cette charte politique qui, dans l'Europe du XIXe siècle, a servi de modèle à d'autres lois fondamentales, existe depuis plus de 60 ans sans avoir subi de modification. Quoique, sans aucun doute, des changements profonds soient à la veille d'y être apportés, il faut cependant admettre que, pour sa partie principale, elle présidera aux destinées politiques intérieures de la Belgique tant que celle-ci conservera son indépendance. Sa réputation et sa popularité sont encore toujours considérables. On lui attribue en grande partie le bonheur politique, le développement pacifique et régulier dont la Belgique se réjouit jusqu'à ce jour. Cet acte porte certainement l'empreinte d'un esprit sincèrement libéral et démontre une confiance absolue dans les effets de la liberté. Ce fait est d'autant plus remarquable que la constitution de 1831 est le fruit d'une entente entre deux opinions politiques, l'opinion libérale et l'opinion catholique, qui, dès 1831, avaient des vues fortement divergentes et n'ont cessé, depuis lors, de lutter pour la prééminence en Belgique. Son texte fut adopté, à l'unanimité, par une assemblée où siégeaient les représentants des deux partis, mais où, certainement, les catholiques conservateurs étaient en majorité. En comparaison de la loi fondamentale de 1815, la constitution belge marque un des progrès les plus significatifs dans le sens démocratique et exprime un bouleversement complet dans la conception de l'État. »

Pour finir, non pas un reproche adressé à l'auteur, mais une constatation à charge de la législature belge : ce qui semblera certainement maigre aux sociologues allemands qui liront le livre, c'est la mesure dans laquelle l'État

est jusqu'ores intervenu dans ce que l'on convient aujourd'hui d'appeler le droit social. Qu'avons-nous à mettre en regard de cette riche floraison de lois protectrices du travail que ces vingt dernières années ont vue éclore en Allemagne et dont un récent rapport de l'ambassadeur de France, M. Herbette, à son gouvernement, donne un si intéressant aperçu? Loi industrielle, assurances contre la maladie, les accidents, l'invalidité, la vieillesse, Gesindeordnung, caisses de secours, etc. Il se comprend que ce terrain qui, chez nous surtout, ne confine que fort peu encore au droit public, soit dans les recueils officiels et les traités documentaires un peu une *terra incognita*.

TH.-M. HEGENER.

DROIT PRIVÉ.

36. — PAUL DES GOUTTES, *Les rapports de droit civil des Suisses établis ou en séjour en Suisse*. Essai d'interprétation et de critique de la loi fédérale du 25 juin 1891. — 1 vol. in-8° de 313 pages. — Genève, imp. Romet, 1892.

La loi fédérale suisse du 25 juin 1891, entrée en vigueur le 1er juillet 1892, est la suite législative donnée par le pouvoir fédéral à deux dispositions impératives de la Constitution de 1874. Voici ces dispositions constitutionnelles :

Article 46 : « *Les personnes établies en Suisse sont soumises, dans la règle, à la législation et à la juridiction du lieu de leur domicile en ce qui concerne les rapports de droit civil. La législation fédérale statuera les dispositions nécessaires en vue de l'application de ce principe, et pour empêcher qu'un citoyen ne soit imposé à double.* »

Article 47 : « *Une loi fédérale déterminera la différence entre l'établissement et le séjour, et fixera en même temps les règles auxquelles seront soumis les Suisses en séjour quant à leurs droits politiques et à leurs droits civils.* »

La loi de 1891 ne remplit toutefois qu'une partie de ce programme constitutionnel. Elle laisse de côté les droits politiques et tout ce qui ne relève pas du droit civil pur (par exemple : double imposition, poursuites et faillites). A son tour, M. Des Gouttes n'a pas compris dans son travail l'étude de la loi de 1891 tout entière ; son livre traite uniquement du titre 1er de la loi, consacré aux *Suisses établis ou en séjour en Suisse*. C'est donc une étude de droit intercantonal. Les deux autres titres de la loi, qui traitent respectivement des *Suisses à l'étranger* et des *étrangers en Suisse*, fourniraient, ainsi que M. Des Gouttes en fait la remarque dans la préface de son livre, l'objet d'une étude de droit international fort intéressante, et, à notre point de vue, nous éprouvons quelque regret de ne pas la trouver dans l'ouvrage de M. Des Gouttes; mais, en même temps, nous devons reconnaître avec lui que les deux sujets sont nettement distincts et qu'il a pu sans inconvénient étudier isolément les dispositions de la loi concernant *les Suisses* établis ou en séjour *en Suisse*.

L'œuvre de M. Des Gouttes nous donne en premier lieu une introduction historique suivie de considérations d'ensemble sur la *nécessité*, le *but* et le

caractère de la loi de 1891, sur les *personnes* auxquelles elle s'applique et sur son *objet*. En notre qualité d'étranger, nous avons lu avec un intérêt particulier les pages consacrées par l'auteur à l' « examen des diverses causes qui ont conduit à l'élaboration » de la loi de 1891, dont il démontre ainsi très amplement la nécessité. Il y a là quelques indications sur la bizarrerie et les conflits sans nombre des lois cantonales qui laissent le lecteur plein de considération pour les juristes suisses, législateurs, juges ou avocats, appelés à se guider dans ce « labyrinthe législatif ». Les arguments qui établissent la nécessité de la loi nouvelle sont vraiment surabondants, et si M. Des Gouttes ne nous faisait voir en même temps le nombre et l'importance des difficultés qu'il fallait vaincre, nous ne comprendrions pas que cette loi n'eût pas été faite beaucoup plus tôt. Au surplus, l'impression que nous laisse la lecture de l' « Essai d'interprétation et de critique de la loi fédérale du 25 juin 1891 », est que celle-ci même n'est qu'une législation transitoire, sorte de règlement des conflits de lois civiles cantonales; le vrai remède à cette confusion juridique semble devoir se trouver tôt ou tard dans l'unification du droit civil par l'élaboration d'un « Code civil suisse ». Rappelons ici que feu M. König, l'éminent professeur de Berne, fut un des protagonistes de cette mesure radicale.

Nous dépasserions de beaucoup les limites de ce compte rendu, si nous entreprenions de suivre M. Des Gouttes dans l'examen méthodique des vingt-sept premiers articles de la loi de 1891, qui font l'objet de son étude. Cette partie essentielle de son livre comprend trois grandes divisions, consacrées respectivement aux *dispositions générales* de la loi (art. 1 à 6), au *droit des personnes et droit de famille* (art. 7 à 21) et au *droit successoral* (art. 22 à 27). L'auteur prend chaque matière séparément et, après un exposé des controverses juridiques dont elle a fait l'objet et quelques données historiques sur l'élaboration des articles qui s'y rapportent, il aborde l'étude interprétative et critique de ceux-ci. Tout ce travail nous paraît être le fruit d'une étude consciencieuse; M. Des Gouttes y fait preuve d'une réelle connaissance des questions de législation en Suisse et des auteurs qui s'en sont occupés. A ce sujet, nous nous permettrons d'exprimer le regret qu'il se borne très souvent à constater l'opinion de ceux-ci, sans citer *la page* même du livre où se trouve le passage auquel il se réfère; quelques textes cités en note ne seraient même pas inutiles. Dans le même ordre d'idées, nous ferons encore à l'auteur un autre reproche : c'est de ne pas nous donner dans son ensemble le texte de la loi dont il s'occupe; il nous faut rechercher dans le corps même des chapitres, où ils sont épars, les vingt-sept articles qui font l'objet du livre.

En dehors de l'utilité pratique que l'étude de M. Des Gouttes offre pour les Suisses, son ouvrage sera consulté avec fruit par tous ceux qui s'intéressent aux questions de conflits de lois. Nous voyons que pour la solution des conflits entre les lois cantonales, en matière de droits civils, le législateur fédéral a tranché le plus souvent la question par l'application de la loi du domicile.

Il n'est guère fait d'exception à cette règle que pour l'état civil, l'adoption, l'obligation alimentaire et la succession testamentaire. Le lecteur trouvera dans le livre de M. Des Gouttes les raisons particulières qui, dans chaque cas, en matière intercantonale, ont fait prévaloir, en Suisse, soit la loi d'origine, soit la loi du domicile, et le plus souvent cette dernière. Comme le fait très justement remarquer M. Des Gouttes (p. 50), la question ne se pose pas à l'intérieur de la Suisse de la même façon qu'en droit international « dans les relations entre États ou même entre la Suisse et d'autres États ». C'est ce qu'il est, à nos yeux, particulièrement intéressant de constater.

Le livre de M. Des Gouttes est écrit en un style correct, parfois un peu touffu ; il mérite, mais il a besoin, d'être lu avec attention. Ed. R.

37. — Ernest Lehr, *Traité élémentaire de droit civil germanique* (Allemagne et Autriche). Tome II. — Paris, librairie Plon. E. Plon, Nourrit et Cie, imprimeurs-éditeurs, 1892.

Ceci est le second volume de l'ouvrage que nous avons déjà analysé lors de l'apparition de la première partie (1). Le présent volume traite du droit des obligations, du droit de famille et du droit des successions. Il adopte ainsi une division familière aux auteurs allemands. La matière des obligations occupe une large place et l'auteur entre notamment avec soin dans le détail des nombreuses sources diverses d'obligations en leur accordant à chacune une analyse distincte très complète. Si l'ouvrage avait eu un but plus immédiatement pratique, il aurait été utile peut-être de donner une extension beaucoup plus considérable à l'étude du contrat de mariage. Il n'est pas de matière en Allemagne qui dans l'application journalière offre autant de difficulté et de complications. Mais l'auteur en a très heureusement esquissé les lignes générales et il n'était pas possible de demander à un ouvrage, qui est avant tout la meilleure étude des principes germaniques du droit que nous possédions en langue française, d'entrer dans l'infini de ce détail.

Th.-M. Hegener.

38. — Raymond Saleilles. *Essai d'une théorie générale de l'obligation d'après le projet de code civil allemand.* — 1 vol. in-8°. — Paris, librairie Cotillon (F. Pichon, successeur, éditeur), 24, rue Soufflot. 1890.

Le bruit fait autour de la publication du projet de code civil allemand, résultat de quatorze années de travail d'une commission comprenant les jurisconsultes les plus en vue de l'Allemagne, semble graduellement s'éteindre. Après avoir fait renaître toutes les vieilles querelles des écoles et avoir fait l'objet de discussions et de publications sans nombre, le silence paraît se faire. Le coup le plus dangereux a été porté au principe même de la codification par les partisans de l'école historique, et rien ne fait prévoir aujourd'hui, avant un temps peut-être très long, la promulgation de ce code.

(1) Voir ci-dessus, p. 336-338.

L'ouvrage dont nous entretenons ici un peu tardivement les lecteurs de la *Revue* n'est pas à classer, quoique son titre semble l'indiquer, dans la bibliographie spéciale du projet de code civil allemand. Ce n'est pas une étude critique du projet. C'est, à propos de ce projet et en tenant compte des points de comparaison qu'il offre et des idées nouvelles qu'il fait naître, une « théorie générale de l'obligation ». « La matière des obligations », dit l'auteur, « se dégageant de plus en plus du formalisme primitif et même des questions d'influence locale, tend à se présenter dans les législations modernes comme l'expression idéale de la logique juridique en harmonie avec le principe supérieur du respect absolu de la liberté des conventions ». Il est du plus haut intérêt de rechercher comment cette matière, qui semble, entre toutes, le mieux se prêter à une unification internationale rêvée par certains, qui, « par suite de son caractère spéculatif, a constitué comme le chef-d'œuvre de la législation romaine », s'est modifiée au contact des coutumes germaniques et a été interprétée par la doctrine et la jurisprudence allemandes pour aboutir au projet. Établir entre le projet, les diverses codifications germaniques déjà en vigueur et la doctrine de Pothier résumée dans notre code civil une comparaison qui devait lui permettre d'établir comme une théorie idéale de l'obligation, tel a été le but de l'auteur. Ce but, il l'a très heureusement atteint, et c'est à juste titre que cette étude a trouvé un bon accueil, autant auprès des praticiens que du public savant. En toutes choses, et dans le domaine juridique autant qu'ailleurs, le cercle s'élargit; on est loin aujourd'hui de la timide et étroite interprétation d'un texte, et un ouvrage comme celui de M. le professeur Saleilles est précieux à consulter pour les éléments nouveaux qu'il fournit à la discussion des nombreuses et si délicates questions que soulève l'étude de l'obligation. Il nous fait profiter de cet énorme et patient travail dont les résultats se sont accumulés pendant tant de siècles dans les universités allemandes. Aussi a-t-il plus que la valeur transitoire de critique d'un projet qui, peut-être, ne deviendra jamais définitif. C'est un traité nouveau de la matière des obligations, et essentiellement nouveau, car il est appuyé sur des éléments dont ne tiennent en général pas compte les commentateurs de droit civil.

TH.-M. HEGENER.

39. — *La Société anonyme en droit allemand.* Étude systématique d'après la loi du 18 juillet 1884, par FÉLIX-M. BING, docteur en droit, licencié ès sciences sociales. — 1 vol. gr. in-8° de 416 p. — Paris, G. Pedone-Lauriel, éditeur; Berlin, Carl Heyman Verlag, 1892.

Ce livre est autre chose qu'un commentaire. L'auteur ne se borne pas, en effet, à donner le sens précis des diverses dispositions de la loi de 1884 sur les sociétés anonymes, mais il en indique en outre la raison d'être, les apprécie et les discute.

Les sociétés à responsabilité mixte et à responsabilité limitée ne sont pas régies, en Allemagne, par une loi unique. Les *sociétés en commandite par*

actions sont réglées, en effet, par la loi du 11 juin 1870, faite pour la Confédération de l'Allemagne du Nord, mais devenue loi de l'Empire l'année suivante; es *sociétés anonymes* ont leurs règles tracées par la loi du 18 juillet 1884, et les *sociétés coopératives* à responsabilité limitée ou illimitée sont régies par une loi plus récente encore, du 1er mai 1889.

Le livre de M. Bing, comme son titre l'indique, n'a trait qu'à la société anonyme. La loi de 1870 avait aboli en Allemagne la nécessité de l'autorisation gouvernementale. Un nombre considérable de sociétés fut alors fondé. Ce puissant essor est dû non seulement à la suppression de la nécessité de l'autorisation gouvernementale, mais surtout à l'abondance de capitaux devenus liquides par suite de la conversion de nombreux emprunts publics et autres (1). C'est ainsi que de 1871 à 1873, neuf cent vingt-huit sociétés anonymes furent fondées, représentant ensemble un capital de 2 milliards 778 millions de marks (1). La plupart des actions ont été émises avec une prime énorme. Un *krach* ne tarda pas à se produire, et l'opinion publique demanda la revision de la loi sur les sociétés anonymes, indignée surtout de l'énormité des bénéfices perçus par les fondateurs. Telle est l'origine de la loi de 1884. Cette loi est donc une loi de circonstance, et elle se ressent de son origine : le plus grand nombre de ses dispositions ont pour but d'assurer plus de sincérité dans les apports et d'empêcher, lors de la constitution, un agiotage souvent frauduleux, en faisant peser sur les fondateurs de lourdes responsabilités même pénales; momentanément l'engouement cessa, mais pour reprendre bientôt de plus belle et atteindre son maximum en 1889 (2), année pendant laquelle trois cent soixante sociétés, comportant un capital de 402 millions de marks, furent fondées, avec un taux moyen d'émission de 144.8 p. c. de la valeur nominale des titres. Ne peut-on pas conclure de là que la situation existant vers 1874 était due, non à l'insuffisance de la loi, mais à des circonstances spéciales.

La loi de 1870 sur les sociétés par actions ne fut donc modifiée qu'en ce qui concerne les sociétés anonymes, laissant en vigueur la partie de cette loi relative à la commandite par actions. De là, et de la crainte des répétitions, est né un imbroglio tout à fait remarquable des textes législatifs. Citons-en un exemple donné par l'auteur (3) : « L'article 220 déclare applicables aux sociétés anonymes les articles 182 et 183, relatifs à la commandite par actions; l'article 182, à son tour, se réfère à l'article 181 ainsi qu'aux articles 11 et 13 de la loi sur les lettres de change; enfin, l'article 183*a*, qui se rapporte aux articles 182 et 183, renvoie encore aux articles 175*a*, n° 2, et 180*b*, alinéa 2, que l'on ne peut appliquer que par analogie aux sociétés anonymes et qui feraient, en outre, double emploi avec l'article 215... » Nous voyons, en outre, les articles divisés et subdivisés à l'infini; ainsi, l'article 249

(1) Page 20.
(2) Page 18.
(3) Page 127.

contient sept divisions indiquées par des lettres, et ces divisions sont, à leur tour, divisées en paragraphes caractérisés par des chiffres, sans compter les paragraphes qui n'ont ni lettres, ni chiffres distinctifs. De tout cela résulte un texte obscur et difficile à consulter.

Comme nous le disions plus haut, l'auteur exprime à maintes reprises son opinion sur la valeur des dispositions. C'est ainsi qu'à juste titre il critique l'article 209, alinéa 1, qui exige un minimum de cinq associés (1); l'article 239*b*, qui, en prescrivant, lors de la confection des bilans, des évaluations non adéquates à la vérité en vue de grossir les réserves, en arrive à pousser les administrateurs à essayer de tourner la loi et à mettre les actionnaires dans une fausse position (2). De plus, la loi nouvelle ne s'occupe pas de l'émission d'obligations, soit pour en restreindre le nombre (ce qui est étonnant, vu l'origine de la loi), soit pour déterminer les privilèges qui peuvent y être attachés (comme le fait le nouveau code de commerce espagnol), soit pour régler les droits des obligataires quant à l'examen de la situation de la société (3).

Une grave lacune existe, en outre, dans la loi allemande, en ce qui concerne le mode de porter à la connaissance des tiers les dispositions qui doivent l'être. Elle consacre, il est vrai, l'obligation de transcrire sur les registres du commerce, au siège de la société, les statuts, les nominations d'administrateurs, les modifications aux statuts et l'acte de dissolution, ainsi que celle de publier dans le *Reichsanzeiger* les mêmes actes ainsi que les bilans annuels. Mais ces mesures, à raison de l'éparpillement des documents, sont loin de donner naissance à une publicité aussi efficace que celle produite par l'insertion dans un recueil spécial, comme c'est le cas en Belgique, en Italie et en Roumanie.

La loi de 1884, pas plus du reste que celle qui l'a précédée, n'exige que les administrateurs soient associés. L'auteur approuve cette décision, et nous aussi. Il fait ressortir combien est illusoire la garantie de gestion résultant d'un dépôt d'actions, soit que l'on voie dans ce dépôt un cautionnement, soit qu'on y voie une garantie et un stimulant de bonne gestion. L'auteur préconise que, dans le cas où on tient à un cautionnement, il y a lieu d'ordonner un dépôt en fonds publics dont le sort n'est pas lié à celui de la société. Certes, un cautionnement fourni de cette façon serait *réel*, mais pour être *efficace* il devrait, la plupart du temps, être si considérable, qu'il rendrait difficile, pour ne pas dire impossible, le recrutement des administrateurs. Il serait dangereux, nous paraît-il, d'insérer dans la loi l'obligation de fournir pareil cautionnement, et cette prescription semble ne pouvoir être insérée dans les statuts qu'avec la plus grande circonspection.

La loi allemande admet l'existence de diverses espèces d'actions : actions de

(1) Page 47.
(2) Pages 179 et suivantes.
(3) Page 161.

capital, actions privilégiées, actions de jouissance, actions industrielles, de faveur. C'est la dénomination que l'auteur donne aux parts de fondateur. La loi n'en limite pas le nombre, comme le font la plupart des législations les plus modernes (Italie, Portugal, Roumanie). L'auteur approuve cette liberté laissée aux fondateurs. Il n'est que juste de leur permettre de se couvrir ainsi du travail et des risques inhérents à la fondation de sociétés, et cette rémunération est de beaucoup préférable « aux bénéfices que les fondateurs se procurent quelquefois d'une manière détournée et à l'insu des souscripteurs » (1). Il est à noter, en effet, que la création de pareils titres doit être inscrite dans l'acte constitutif lui-même.

Nous pourrions parler encore de la fixation d'un minimum de capital par action, des actions non libérées et de la responsabilité des souscripteurs et cessionnaires quant aux versements appelés par la suite (2), des *Bauzinsen* (3), de la répétition des dividendes fictifs (4), de la responsabilité des administrateurs (5), et spécialement de celle de l'administrateur dissident, de la fusion des sociétés spécialement prévue par la loi allemande. L'examen de toutes ces questions nous entraînerait évidemment trop loin.

Disons pour terminer que le livre est écrit avec ordre et méthode, et en un style facile à lire. Au fur et à mesure des besoins sont traduits les différents articles de la loi, dont le texte allemand est reproduit *in extenso* à la fin de l'ouvrage. On peut regretter que M. Bing n'ait pas songé à reproduire dans son appendice la traduction française de la loi entière, ce qui eût facilité les recherches et contribué grandement à permettre l'examen de l'économie générale de la loi. H. DE C.

(1) Page 140.
(2) Page 143.
(3) Page 209.
(4) Page 212.
(5) Page 295.

TABLE DES MATIÈRES

CONTENUES

DANS LE VINGT-QUATRIÈME VOLUME. — ANNÉE 1892.

Pages

Du conflit des lois et de la législation internationale en matière de faillites, rapport présenté à l'Institut de droit international par M. André Weiss . . . 5

Du principe de la non-extradition pour délits politiques, rapport présenté à l'Institut de droit international par M. Albéric Rolin 17

Les théories politiques en Angleterre pendant le moyen âge, par M. Ernest Nys. 39

Le suffrage politique chez les principaux peuples civilisés, par M. Henri Pascaud (deuxième article) 69

Notices diverses.

Nécrologie. — M. Emile de Laveleye, M. Aloys d'Orelli, par M. A. Rivier. . 99

Notices bibliographiques (1). 109

Le mouvement vers une constitution fédérale de l'empire britannique, par M. G. Rolin-Jaequemyns. 113

Les capitulations et l'incident franco-bulgare de 1891, par M. A. Mérignhac . 147

Le conflit anglo-portugais (avec carte), par M. J. Westlake 170

Notices diverses.

Note sur les ratifications de l'Acte général de la Conférence de Bruxelles, par M. G. Rolin-Jaequemyns. 206

La nouvelle loi suisse sur l'extradition des malfaiteurs aux pays étrangers, par J. Berney 212

Notices bibliographiques 224

Des recours en cassation pour violation d'une loi étrangère, par M. Féraud-Giraud 233

Le Congrès juridique de Florence et la question du divorce, par M. Louis Olivi. 263

Les théories politiques en Angleterre au XVIe *et au* XVIIe *siècle*, par M. Ernest Nys. 278

Des attributions des consuls en matière notariale au point de vue de la législation italienne, par M. F. Contuzzi 304

Nécrologie. — M. Gustave Kœnig, par M. A. Rivier 331

Notices bibliographiques 334

Considérations historiques et juridiques sur les protectorats, par M. Ed. Engelhardt. 345

(1) Voir ci-après, à la fin du volume, la table alphabétique des notices bibliographiques.

Pages.

Le referendum et l'initiative en Suisse, par M. C. Hilty. 384
Les traités d'arbitrage permanent, par M. Michel Revon 406
Droit et morale, par M. H. Brocher de la Fléchère. 425
Notices bibliographiques. 436
L'Espagne en Afrique, par M. Torres Campos 441
Le referendum et l'initiative en Suisse, par M. C. Hilty (deuxième article) . . 476
Institut de droit international. — Compte rendu sommaire de la session de Genève en 1892, par M. Edouard Rolin 490

Notices diverses :

Peiresc et Grotius, par E. N. 546
Le congrès international de droit maritime de Gênes, par M. Éd. R. 547
La prochaine conférence monétaire à Bruxelles, par le même 547
Notices bibliographiques 549
De la rétroactivité des règles juridiques en droit international, par M. Louis Olivi. 553
Coup d'œil sur le nouveau projet de code pénal pour la République Argentine, par M. Ernest Lehr 570
Histoire littéraire du droit international en Belgique, par M. Ernest Nys. . 589

Notices diverses :

La Conférence monétaire de Bruxelles, par M. P. H. 603
L'Union internationale de droit pénal. — Création d'un groupe local en Belgique, par le même 604
Notices bibliographiques. 605

TABLE ALPHABÉTIQUE DES NOMS D'AUTEURS [1]

MM.

BERNEY (Jos.) N. p. 212.

BROCHER DE LA FLÉCHÈRE (H.). Art. p. 425.

CODT (H. de). Bibl p. 343, 551, 552, 621.

CONTUZZI (F.). Art. p. 304.

ENGELHARDT (Ed.). Art. p. 345.

FÉRAUD-GIRAUD. Art. p. 233.

HEGENER (T. M.). Bibl. p. 336, 615, 616, 620.

HILTY (C.). Art. p. 384, 476.

HYMANS (Paul). N. p. 603, 604.

LEHR (Ernest). Art. p. 570. Bibl. p. 224, 227, 436.

MÉRIGNHAC (A.). Art. p. 147. Bibl. p. 226.

MONTLUC (L. de). Bibl. p. 111.

NYS (Ernest). Art. p. 39, 278, 589. N. p. 546. Bibl. p. 111, 229.

MM.

OLIVI (Louis). Art. p. 263, 553.

PASCAUD (Henri). Art. p. 69. Bibl. p. 436.

REVON (Michel). Art. p. 406.

RIVIER (Alphonse). Nécr. p. 99, 331. Bibl. p. 109, 110, 224, 230, 338, 339, 549, 611, 614, 615.

ROLIN (Albéric). Art. p. 17. Bibl. p. 605, 608.

ROLIN (Édouard). Art. p. 490. N. p. 547. Bibl. p. 232, 334, 341, 618.

ROLIN-JAEQUEMYNS (Gustave). Art. p. 113. N. p. 206. Bibl. p. 439.

TORRES CAMPOS. Art. p. 441.

WEISS (André). Art. p. 5.

WESTLAKE (J.). Art. p. 170.

(1) Dans cette table, *Art.* signifie *article; N.*, *Notes* ou *Notices diverses; Nécr.*, *Notices nécrologiques; Bibl.*, *Notices bibliographiques.*

TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES

CONTENUES

DANS LE VINGT-QUATRIÈME VOLUME. — ANNÉE 1892.

N. B. — Les noms imprimés en *caractères italiques* en tête des rubriques sont ceux des auteurs d'articles parus dans ce volume. Les noms imprimés en PETITES CAPITALES à la fin des rubriques sont ceux des auteurs soit d'articles de fond, soit d'ouvrages dont il est rendu compte et où est traitée la matière qui fait l'objet de la rubrique. En outre, les notices bibliographiques font ci-après l'objet d'une table spéciale, par noms d'auteurs des ouvrages dont il a été rendu compte (1).

A

Pages.

Angleterre. — Les théories politiques en Angleterre pendant le moyen âge. — ERNEST NYS. 39

Id. — Les théories politiques en Angleterre au XVIe et au XVIIe siècle 278

Id. — Le mouvement vers une constitution fédérale de l'empire britannique 113

Id. — Le conflit anglo-portugais 170

Id. — Les sources de la législation anglaise, du Dr Brunner. — W. HASTIE. — Bibl. E. N. 229

Arbitrage. — V. *Traités* et *Droit international.*

Argentine (République). — Nouveau projet de code pénal. — E. LEHR. 570

B

Belgique. — Législation électorale. — HENRI PASCAUD 69

Id. — Code des relations extérieures. — J.-B. LANCKMANN. — Bibl. A. RIVIER 614

Berney (Joseph). — La nouvelle loi suisse sur l'extradition des malfaiteurs aux pays étrangers. 212

Bolivie. — Législation électorale. — HENRI PASCAUD 91

Brocher de la Flèchère (H.). — Droit et morale 425

(1) ABRÉVIATIONS : Bibl. = Notice bibliographique. — I. d. I. signifie que la matière a fait l'objet de travaux préparatoires ou de résolutions de l'Institut de droit international.

Pages.

Bulgarie. — L'incident franco-bulgare de 1891. — A. Mérignhac. . . . 147

Bureaux internationaux (Les) des unions universelles. — Gustave Moynier. — Bibl. Edouard Rolin 334

C

Capitulations (Les) et l'incident franco-bulgare de 1891. — A. Mérignhac 147

Cassation (Du recours en) pour violation d'une loi étrangère. — Féraud-Giraud 233

Chili. — V. *Droit commercial.*

Colombie. — Législation électorale. — Henri Pascaud 93

Conférence de Bruxelles. — La ratification de l'Acte général. (Répression de la traite.) — G. Rolin-Jaequemyns 206

Conférence monétaire de Bruxelles. — Ed. R. 547

Id. — P. H. 603

Conflit (Le) anglo-portugais (avec carte). — J. Westlake 170

Conflit (Le) franco-bulgare. 147

Conflit des lois. — V. *Faillites. Interdiction. Naturalisation. Titres au porteur.*

Congrès international de droit maritime de Gênes. — Ed. R. 547

Congrès juridique (Le) de Florence et la question du divorce. — Louis Olivi 263

Constitution fédérale de l'empire britannique (Le mouvement vers une). — G. Rolin-Jaequemyns. 113

Consuls. — Attributions en matière notariale au point de vue de la législation italienne. — F. Contuzzi. 304

Contrebande de guerre. — Réglementation. — I. d. I. 541

Contuzzi (F.). — Des attributions des consuls en matière notariale au point de vue de la législation italienne. 304

Crédit agricole (Le) en France et à l'étranger. — Louis Durand. — Bibl. H. de Codt 343

D

Délits politiques. — V. *Extradition.*

Divorce. — La question du divorce au Congrès de Florence. — Louis Olivi. 263

Droit et morale. — H. Brocher de la Fléchère 425

Pages.

Droit civil. — De la Réforme hypothécaire. — RAOUL DE LA GRASSERIE. — Bibl. L. DE MONTLUC 111

Id. — Traité de droit civil germanique. — ERNEST LEHR. — Bibl. T. M. HEGENER . . . . . 336 et 620

Id. — Les rapports de droit civil des suisses établis ou en séjour en Suisse. — P. DES GOUTTES. — Bibl. ED. R. 618

Id. — Théorie générale de l'obligation d'après le projet de code civil allemand. — R. SALEILLES. — T. M. HEGENER 620

Droit commercial. — Manuel. — Histoire universelle du droit commercial. — L. GOLDSCHMIDT. — Bibl. A. RIVIER 230

Id. — Code de commerce espagnol. — Code de commerce chilien. — HENRI PRUDHOMME. — Bibl. H. DE C. 551

Id. — Code de commerce italien. — EDMOND TURREL. — Bibl. H. DE C. 552

Id. — La société anonyme en droit allemand. — FÉLIX BING. — Bibl. H. DE C. 621

Droit international. — Recours en cassation pour violation d'une loi étrangère. — FÉRAUD-GIRAUD 233

Id. — Les bureaux internationaux des unions universelles. — GUSTAVE MOYNIER. — Bibl. ÉDOUARD ROLIN. 334

Id. — Les destinées de l'arbitrage international depuis la sentence rendue par le tribunal de Genève. — E. ROUARD DE CARD. — Bibl. A. RIVIER . 339

Id. — Considérations historiques et juridiques sur les protectorats. — ÉD. ENGELHARDT 345

Id. — Les traités d'arbitrage permanent. — MICHEL REVON. 406

Id. — L'arbitrage international. — FERDINAND DREYFUS. — Bibl. A. RIVIER 549

Id. — Rétroactivité des règles juridiques en droit international. — L. OLIVI 553

Id. — Histoire littéraire du droit international en Belgique. — ERNEST NYS. 589

Droit international privé. — Traité théorique et pratique. — ANDRÉ WEISS. — Bibl. ERNEST LEHR . . . 224

Id. — Manuel. — L. VON BAR. — Bibl. ALBÉRIC ROLIN 608

Pages.

Droit international public. — Manuel. — René Foignet. — Bibl. A. Rivier 109

Id. — La déclaration de guerre et ses effets immédiats. — L. de Sainte-Croix. — Bibl. A. Rivier 110

Id. — Le mouvement vers une constitution fédérale de l'empire britannique, au point de vue du droit international. G. Rolin-Jaequemyns 113

Id. — Les capitulations et l'incident franco-bulgare de 1891. — A. Mérignhac . 147

Id. — Le conflit anglo-portugais. — J. Westlake. 170

Id. — Le droit des gens ou droit international public. — E. Chauveau. — Bibl. A. Rivier 338

Id. — Précis élémentaire. — Georges Bry. — Bibl. Ernest Lehr 436

Id. — Progrès du droit international public au xixe siècle. — M. Noguères. — Bibl. H. Pascaud. 436

Id. — Le droit de la guerre. — A. Pillet. — Bibl. A. Rivier 615

Droit maritime. — Congrès international de Gênes. — Éd. R. 547

Droit pénal. — Coup d'œil sur le nouveau projet de code pénal pour la République Argentine. — E. Lehr 570

Id. — L'Union internationale de droit pénal. — Création d'un groupe local belge. — P. H. 604

Id. — Le droit pénal et les nouvelles théories. — L. Lucchini. — Bibl. Albéric Rolin 605

Id. — Manuel de droit pénal international. — L. von Bar. — Bibl. Albéric Rolin 608

Droit public national. — Traité de droit public italien. — Brusa. — Bibl. Hegener 615

Id. — Traité de droit public belge. — Maurice Vauthier. — Bibl. Hegener. 616

Pages.

E

Égypte. — Législation annotée. — Octave Borelly-Bey et Paul Ruelens. — Bibl. G. R.-J 439

Engelhardt (Ed.). — Considérations historiques et juridiques sur les protectorats 345

Espagne (L') en Afrique. — Torres Campos 441

Espagne. — V. *Droit commercial.*

Équateur. — Législation électorale. — Henri Pascaud 94

État civil. — Compétence des agents diplomatiques et consulaires. — I. d. I. 539

Étrangers. — Droit d'admission et d'expulsion — Réglementation. — I. d. I 528

Expatriation. — V. *Naturalisation.*

Expulsion. — V. *Étrangers.*

Extradition. — Du principe de la non-extradition en matière de délits politiques. — Albéric Rolin 17

Id. La nouvelle loi suisse sur l'extradition des malfaiteurs aux pays étrangers. — Joseph Berney 212

Id. Résolutions d'Oxford. — Revision des articles 13, 14 et 26. — I. d. I. 526

F

Faillites. — Conflit des lois. — André Weiss 5

Id. — Conflit des lois. — Projet de règlement. — I. d. I. 521

Féraud-Giraud. — Du recours en cassation pour violation d'une loi étrangère. 233

France. — Incident franco-bulgare de 1891. — A. Mérignhac. . . . 147

G

Grotius. — E. N. 546

Guatémala. — Législation électorale. — Henri Pascaud 97

Guinée. — Les possessions espagnoles. — Torres Campos 441

H

Lilly (C.). — Le referendum et l'initiative en Suisse . . . . . 384 et 476

Pages.

Histoire du droit. — Histoire de la propriété prétorienne et de l'action publicienne. — C. APPLETON. — Bibl. A. RIVIER. 224

Id. Les manieurs d'argent à Rome jusqu'à l'Empire. — ANTONIN DELOUME. — Bibl. A. MÉRIGNHAC. . 226

Id. Les sources de la législation anglaise, du Dr Brunner. — W. HASTIE. — Bibl. E. N. 229

Id. Histoire littéraire du droit international en Belgique — ERNEST NYS 589

I

Immunités diplomatiques et consulaires. — I. d. I. 539

Institut de droit international. — Rapport de M. A. Weiss sur le conflit des lois et la législation internationale en matière de faillites 5

Id. **id.** — Rapport de M. A. Rolin sur le principe de la non-extradition pour délits politiques. . . . 15

Id. **id.** — Compte rendu sommaire des travaux de la session de Genève 490

Séance d'ouverture. — Discours de M. Moynier, président. 491

Discours de M. le conseiller d'État Richard 495

Discours de M. Lehr. 499

Rapport du secrétaire général. 501

Formation du bureau 513

Election de membres honoraires, de membres et d'associés 514

Election d'un président d'honneur. 515

Travaux de la session 517

Projet de règlement sur le conflit des lois en matière d'interdiction . . 518

Conflit des lois et législation internationale en matière de faillites. . . 520

Définition et régime de la mer territoriale 522

Revision des articles 13, 14 et 26 des Résolutions d'Oxford concernant l'extradition 526

Traite maritime. — Réglementation des navires négriers 528

Réglementation internationale du droit relatif aux moyens de transport et de communication 528

Droit d'admission et d'expulsion des étrangers. — Projet de règlement . 528

Examen des moyens par lesquels on pourrait obtenir une publication plus universelle, plus prompte et plus uniforme des traités et des conventions entre les divers États. — Avant-projet d'une convention concernant la création d'une union internationale pour la publication des traités . . 534

Pages.

Avant-projet de règlement d'exécution de la convention instituant un bureau international pour la publication des traités entre États . . 536
Conflits des lois en matière de naturalisation et d'expatriation 537
Conflit des lois en matière de titres au porteur. 538
Réformes désirables dans les institutions judiciaires actuellement en vigueur dans les pays d'Orient, par rapport aux procès dans lesquels est engagée une personne ressortissant à une puissance chrétienne d'Europe ou d'Amérique. 538
Immunités diplomatiques et consulaires. 539
Compétence à attribuer aux agents diplomatiques et consulaires comme officiers de l'état civil. 539
Examen de la convention d'union internationale de 1886 pour la protection des œuvres littéraires et artistiques 539
Règles à formuler sur la responsabilité des États, à raison des dommages soufferts sur leur territoire par des étrangers dans des émeutes ou dans des guerres civiles 540
Proposition de revision des statuts. — Siège permanent et personnalité civile 540
Questions à l'étude. — Proposition en vue de la réglementation de la contrebande de guerre 541
Conclusions. — Clôture de la session. — Lieu de la prochaine réunion . 543

Interdiction. — Conflit des lois. — Projet de règlement. — I. d. I. . . . 519

Italie. — Législation électorale. — Henri Pascaud 81

Id. — Attributions des consuls en matière notariale. — F. Contuzzi . . 304

Id. — V. *Droit commercial.*

J

Japon. — Législation électorale. — Henri Pascaud 98

Jurisprudence. — Caractères généraux de cette science (*Outlines of the science of jurisprudence*). — D'après l'*Encyclopédie* de Puchta, Friedländer, Falck et Ahrens. — W. Hastie — Bibl. E. N. 229

K

Kant. — Sa *Philosophie du Droit.* — Son *Essai sur la paix perpétuelle.* — W. Hastie. — Bibl. E. N. 229

Kœnig (Gustave). — Nécrologie. — A. Rivier 331

Pages.

L

Laveleye (Émile de). — Nécrologie. — A. Rivier 99

Lehr (Ernest). — Coup d'œil sur le nouveau projet de code pénal pour la République Argentine 570

Loi étrangère. — Violation. — Recours en cassation. — Féraud Giraud . 233

M

Maroc. — Rapports avec l'Espagne. — Torres Campos 441

Mérignhac (A.). — Les capitulations et l'incident franco-bulgare de 1891 . 147

Mer territoriale. — Définition et régime. — I. d. I.. 522

N

Naturalisation et expatriation. — Conflits de lois. — I. d. I. . . . 537

Navires négriers. — V. *Traite maritime.*

Notariales (Attributions) des consuls au point de vue de la législation italienne. — F. Contuzzi. 304

Nys (Ernest). — Les théories politiques en Angleterre pendant le moyen âge. 39

Id. — Les théories politiques en Angleterre pendant le xvie et le xviie siècle 278

Id. — Peiresc et Grotius 546

Id. — Histoire littéraire du droit international en Belgique . . 589

O

Olivi (Louis). — Le Congrès juridique de Florence et la question du divorce. 263

Id. — De la rétroactivité des règles juridiques en droit international 553

Orelli (Aloys d'). — Nécrologie. — A. Rivier. 99

Orient (Pays d'). — Procès mixtes. — Réformes désirables. — I. d. I. . . 538

P

Peiresc. — E. N. 546

Portugal. — Législation électorale. — Henri Pascaud 79

Id. — Le conflit anglo-portugais. — A. Westlake 170

Pages.

Protection des œuvres littéraires et artistiques. — Convention d'union internationale de 1886. — I. d. I. 539

Protectorats. — Considérations historiques et juridiques. — Ed. Engelhardt. 345

Proverbes et maximes de droit germanique mis en rapport avec le droit français. — A. Chaisemartin. — Bibl. Ernest Lehr 227

R

Referendum (Le) et l'initiative en Suisse. — C. Hilty . . . . 384 et 476

Responsabilité des États. — Dommages soufferts par des étrangers dans des émeutes ou des guerres civiles. — I. d. I. 540

Rétroactivité (De la) des règles juridiques en droit international. — L. Olivi 553

Revues de droit. — La *Revue juridique*, journal international de sciences juridiques et politiques. — Bibl. E. N. 111

Id. — *Sommaire périodique.* — Blanchemanche, Hallet, Otlet et Cassiers. — Bibl. Édouard Rolin. . . 232

Id. — *Revue pratique des sociétés civiles et commerciales.* — Nyssens, Smets, etc. — Bibl. Édouard Rolin . . 341

Revon (Michel). — Les traités d'arbitrage permanent 406

Rivier (Alphonse). — Nécrologie. — Émile de Laveleye et Aloys d'Orelli. 99

Id. — Nécrologie. — Gustave Kœnig 331

Rolin (Albéric). — Du principe de la non-extradition pour délits politiques. 17

Rolin (Éd.). — Compte rendu sommaire de la session de l'Institut de droit international tenue à Genève en 1892. 490

Rolin (Éd.). — Le Congrès international de droit maritime de Gênes. . . 547

Id. — La prochaine conférence monétaire à Bruxelles 547

Rolin-Jaequemyns (G.). — Le mouvement vers une constitution fédérale de l'empire britannique. 113

Id. — Les ratifications de l'Acte général de la Conférence de Bruxelles 206

Roumanie. — Législation électorale. — Henri Pascaud. 87

Russie. — Recueil de traités conclus avec les puissances étrangères (l'Angleterre). — F. de Martens. — Bibl. A. Rivier. 611

Pages.

S

Suisse. — Loi sur l'extradition. — Jos. Berney 212

Id. — Le referendum et l'initiative. — C. Hilty . . . . . 384 et 476

Suffrage (Le) politique chez les principaux peuples civilisés. — Henri Pascaud 69

T

Théories politiques (Les) en Angleterre pendant le moyen âge. — Ernest Nys 39

Id. **id.** au XVIe et au XVIIe siècle. — Ernest Nys . . . 278

Titres au porteur. — Conflits de lois. — Protection des propriétaires dépossédés. - I. d. I. 538

Torres Campos. — L'Espagne en Afrique 441

Traite maritime. — Police des navires négriers. — I. d. I 528

Traités — Création d'une union internationale pour leur publication. — Avant-projet de convention et de règlement. — I d. I 534

Id —V. *Belgique. Russie.*

Traités (Les) d'arbitrage permanent. — Michel Revon 406

Transport et communication (Moyens de). — Réglementation internationale. — I. d. I 528

U

Union internationale pour la publication des traités. — V *Traités*

Union internationale de droit pénal. — Création d'un groupe local en Belgique. — P. H. 604

W

Weiss (André). — Du conflit des lois et de la législation internationale en matière de faillites 5

Westlake (J.). — Le conflit anglo-portugais 170

TABLE DES NOTICES BIBLIOGRAPHIQUES

A

APPLETON (C.). Histoire de la propriété prétorienne et de l'action publicienne, par *M. A. Rivier*, p. 224.

B

BAR (L. von). Lehrbuch des internationaler Privat und Strafrechts, par *M. Albéric Rolin*, p. 608.

BING (Félix). La société anonyme en droit allemand. Étude systématique d'après la loi du 18 juillet 1884, par *M. H. de C.*, p. 621.

BORELLY-BEY (Octave) et RUELENS (Paul). La législation égyptienne annotée. — Première partie : Codes égyptiens pour les procès mixtes, par *M. G. R.-J.*, p. 439.

BRUSA (E.). Handbuch des œffentlichen Rechts. Das Staatsrecht des Königreichs Italien, par *M. T. M. Hegener*, p. 615.

BRY (Georges). Précis élémentaire de droit international public, par *M. Ernest Lehr*, p. 436

C

CHAISEMARTIN (A.). Proverbes et maximes de droit germanique étudiés en eux-mêmes et dans leurs rapports avec le droit français, par *M. Ernest Lehr*, p. 227.

CHAUVEAU (E.). Le droit des gens ou droit international public. Introduction. (Notions générales. Historique. Méthode), par *M. A Rivier*, p. 338.

D

DELOUME (Antonin). Les manieurs d'argent à Rome jusqu'à l'Empire. Étude historique par *M. A. Merignhac*, p. 226.

DES GOUTTES (Paul). Les rapports du droit civil des Suisses établis ou en séjour en Suisse. Essai d'interprétation et de critique de la loi fédérale du 25 juin 1891, par *M. Éd. R.*, p. 618.

DREYFUS (Ferdinand). L'arbitrage international, par *M. A. Rivier*, p. 549.

DURAND (Louis). Le crédit agricole en France et à l'étranger, par *M. H. de C.*, p. 343.

F

FOIGNET (René). Manuel élémentaire de droit international public à l'usage des étudiants en droit et des candidats aux carrières diplomatique et consulaire, suivi

d'un résumé en tableaux synoptiques, d'une annexe reproduisant le texte de plusieurs traités récents et d'un recueil méthodique des principales questions d'examen, par *M. A. Rivier*, p. 109.

G

GOLDSCHMIDT (L.). System des Handelsrechts mit Einschluss des Wechsel- See- und Versicherungsrechts im Grundriss, par *M. A. Rivier*, p. 230.

GOLDSCHMIDT (L.). Handbuch des Handelsrechts, par *M. A. Rivier*, p. 230.

GRASSERIE (Raoul de la). De la réforme hypothécaire, par *M. L. de Montluc*, p. 111.

H

HASTIE (W.). The Philosophy of Law. An exposition of the fundamental principles of Jurisprudence as the science of Right, by Immanuel Kant, par *M. E. N.*, p. 229.

HASTIE (W.). Kant's Principles of Politics including his Essay on Perpetual Peace. A contribution to political science, par *M. E. N.*, p. 229.

HASTIE (W.). Outlines of the Science of Jurisprudence. An introduction to the systematic study of Law, par *M. E. N.*, p. 229.

HASTIE (W.). The sources of the Law of England. An historical introduction to the study of english Law by Dr Brunner, professor in the university of Berlin, par *M. E. N.*, p. 229.

J

Juridical Review (The). An International Journal of legal and political science, par *M. E. N.*, p. 111.

L

LANCKMAN (J. B.). Code des relations extérieures de la Belgique, par *M. A. Rivier*, p. 614.

LEHR (Ernest). Traité élémentaire de droit civil germanique (Allemagne et Autriche), par *M. T. M Hegener*, p 336 et 620.

LUCCHINI (Luigi). Le droit pénal et les nouvelles théories; ouvrage traduit par M. HENRI PRUDHOMME, précédé d'une introduction par M. JULES LACOINTA, par *M. Albéric Rolin*, p. 605.

M

MARTENS (F. de). Recueil des traités et conventions conclus par la Russie avec les puissances étrangères. Traités avec l'Angleterre (1710-1801), par *M. A. Rivier*, p. 611.

MOYNIER (Gustave). Les bureaux internationaux des unions universelles, par *M. Édouard Rolin*, p. 334.

N

NOGUÈRES (M.). Les progrès du droit international public au XIXe siècle, par *M. H. Pascaud*, p. 436.

NYSSENS (Albert), SMETS (Gustave), BUISSERET (René), etc. Revue pratique des sociétés civiles et commerciales. Recueil mensuel, par *M. Édouard Rolin*, p. 341.

P

PILLET (A.). Le droit de la guerre. Première partie : Les hostilités, par *M. A. Rivier*, p. 615.

PRUDHOMME (Henri). Code de commerce espagnol, par *M. H. de C.*, p. 551.

PRUDHOMME (Henri). Code de commerce chilien, par *M. H. de C.*, p. 551.

R

Review (The Juridical). An international journal of legal and political science, par *M. E. N.*, p. 111.

Revue pratique des sociétés civiles et commerciales. Recueil mensuel, par *M. Édouard Rolin*, p. 341.

ROUARD DE CARD (E.). Les destinées de l'arbitrage international depuis la sentence rendue par le tribunal de Genève, par *M. A. Rivier*, p. 339.

S

SALEILLES (Raymond). Essai d'une théorie générale de l'obligation d'après le projet de code civil allemand, par *M. T. M. Hegener*, p. 620.

SAINTE-CROIX (Lucien de) La déclaration de guerre et ses effets immédiats. Étude d'histoire et de législation comparée, par *M. A. Rivier*, p. 110.

Sommaire périodique des revues de droit. Recueil mensuel, par *M. Edouard Rolin*, p. 232.

T

TURREL (Edmond). Code de commerce italien, par *M. H. de C.* p. 552.

V

VAUTHIER (M.). Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Das Staatsrecht des Königsreichs Belgien, par *M T. M. Hegener*, p. 616.

W

WEISS (André), Traité théorique et pratique de droit international privé, par *M. Ernest Lehr*, p. 224.

ERRATA.

P. 192, l. 22, au lieu de 178, lisez 177.

P. 199, l. 7, supprimer, avant « *Massi-Kesse* », les mots : « le pays de ».

P. 203, l. 33, lire 33°, au lieu de 32° 30′.

P. 205. La nouvelle, donnée en note, de la mort de Manuel Antonio da Souza, autrement appelé Gouveia, a été, depuis lors, officiellement démentie.

Ouvrages, brochures, etc., reçus par l'administration de la Revue :

N. B. La présente liste est publiée sans préjudice aux comptes rendus dont plusieurs de ces ouvrages feront l'objet dans le corps de la *Revue*. Il sera notamment rendu compte de tout ouvrage relatif au droit, à la politique internationale, à la législation comparée, à la philosophie ou à l'histoire du droit public ou privé, *dont* DEUX EXEMPLAIRES *seront envoyés directement à l'administration de la Revue*, n° 109, avenue Louise, à Bruxelles.

66. E. CATELLANI. — *Il diritto internazionale nell' antica Grecia*. (Extrait des *Studi e documenti di storia e diritto*. Anno 1892, fasc. 3°.)

67. OTTOMAR HAUPT. — *La régénération économique et financière de la Hongrie*. Br. in-8° de 46 p. Paris, libr. Truchy, Ch. Leroy succ., 1892.

68. *Hickcox's monthly catalogue of U. S. Government publications*. Vol. VIII, 1892, n° 11. Washington, D. C., W. H. Lowdermilk & C°, publishers.

69. Dr D. ANTONIO S. DE BUSTAMANTE, professeur à l'université de la Havane (Cuba). — *Programas de las asignaturas de derecho internacional público y derecho internacional privado*. Un vol. in-8° de XXIV et 242 p. Madrid, Est. tipogr. « Sucesores de Rivadeneyra », 1891.

70. G. GIORGI. — *Teoria delle obligazioni*. Vol. VII, terza edizione. In-8°, 562 p. Firenze, Fratelli Cammelli, 1892.

71. A. TYPALDO-BASSIA. — *La protection et le nouveau régime douanier*. Un vol. in-8° de 248 p. Paris, Chevalier-Marucq & Cie, éditeurs, 1893.

72. DEPEIGES, substitut du procureur général à Riom. — *Examen de quelques problèmes sur l'extradition*. Discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée du 17 octobre 1892.

73. PAUL DES GOUTTES. — *Les rapports de droit civil des Suisses établis ou en séjour en Suisse*. 1 vol. in-8° de 314 p. Genève, impr. Romet, 1892.

74. ASSOCIATION LITTÉRAIRE ET ARTISTIQUE INTERNATIONALE. — *Compte-rendu du congrès de Milan* (1892).

75. *Journal de procédure et des officiers ministériels* (deuxième année, 1892). Bruxelles, ve F. Larcier, éd., 1892.

76. CH. APPLETON. — *De la situation sociale et politique des femmes dans le droit moderne*. (Discours.) Une broch. de 18 p. in-8°. Paris, Thorin, 1892.

77. MORRIS M. COHN, attorney-at-law. — *An Introduction to the study of the Constitution*. 1 vol. rel. de 235 p. Baltimore, the John Hopkins Press, 1892.

78. CHARLES MC LEAN ANDREWS. — *The old english manor*. A study in english economic history. 1 vol. rel. de 291 p. Baltimore, the John Hopkins Press, 1892.

79. FÉRAUD-GIRAUD, conseiller à la cour de cassation. — *Code de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire et des conflits d'attribution*. 2 vol. in-12. Paris, G Pedone Lauriel, 1892.

80. GEORGES LELOIR, docteur en droit, procureur de la République à Nogent-le-Rotrou. — *Code de la puissance paternelle sur la personne des enfants et descendants*. 2 vol. in-12. Paris, G. Pedone-Lauriel, 1892.

81. A. LEVÉ, vice-président du tribunal civil d'Avesnes. — *Code de la vente commerciale (vente à livrer, marchés à terme, à prime, filières*. 1 vol. in-12. Paris, G. Pedone-Lauriel, 1892.

82. E. GERBAULT et L. DUBOURG, avocats à la cour d'appel de Caen. — *Code des droits successoraux des époux*, comprenant notamment le commentaire de la loi du 9 mars 1891. 1 vol. in-12. Paris, G. Pedone-Lauriel, 1892.

83. RAOUL DE LA GRASSERIE, docteur en droit, juge au tribunal civil de Rennes. — *Projet de code civil allemand*, traduit avec introduction. 1 vol. in-8°. Paris, G. Pedone-Lauriel, 1893.

84. Luigi Palma. — *Studii sulle costituzioni moderne.* 1 vol. in-8° de 570 p. Torino. Un. tip.-editr., 1892.

85. Jacques Flach. — *Études critiques sur l'histoire du droit romain au moyen-âge.* In-8°. Paris, Larose-Foreil, 1890.

86. Prosper Rambaud. — *Du placement des capitaux en valeurs de bourse.* 2 vol. in-8°. Paris, E. Thorin, 1885.

87. L. Lautour. — *Code usuel d'audience, code pénal, code forestier, lois pénales spéciales.* 2e partie : Lois pénales spéciales. In-8° Paris, G. Pedone-Lauriel, 1890.

88. João Jacintho Tavares de Medeiros. — *Da reciprocidade internacional.* In-12. Lisboa, Irmão, 1892.

89. J. Crémieux. — *Les conseils de préfecture et la réforme administrative.* In-8°. Paris, E. Thorin, 1887.

90. E. Vigouroux. — *Législation et jurisprudence des chemins de fer et des tramways.* In-8°. Paris, E. Thorin.

ANNUAIRE
DE
L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

Un volume broché . . . . . Fr. **5 00**
— relié avec portrait . . . » **7 50**

Un volume de l'*Annuaire* est publié normalement pour chaque session de l'Institut.

Dix volumes ont paru. Le onzième volume rendant compte de la session qui a eu lieu à Hambourg en septembre 1891 est sous presse.

L' « Annuaire » se trouve chez le Secrétaire de l'Institut, 109, avenue Louise, Bruxelles, et chez tous les principaux libraires.

Toutefois, les tomes V, VI et VII sont épuisés, et ce dernier seul a été réimprimé.

ANNALS
OF THE
AMERICAN ACADEMY
OF
POLITICAL AND SOCIAL SCIENCE
ISSUED BI-MONTHLY

Vol. III. — September 1892. — N° 2

Editor : **EDMUND J. JAMES.** — Associate editors : **ROLAND P. FALKNER, JAS. HARVEY ROBINSON**

CONTENTS :

Economic causes of moral progress, by Simon N. Patten; Sir Wm. Temple on the origin and nature of government, by F. I. Herriott; Influence on business of the independent treasury, by David Kinley; Sidgwick's elements of politics, by J. H. Robinson; Preventive legislation in relation to crime, by C H. Reeve. — Personal notes : J. B. Clark, Tuttle, Giddings, Ashley, Gross, Taussig, Commons, F. C. Clark, Walker, Gray, Moore. Degrees and Fellowships in Political and Social Science in the United States. — Book reviews and Notes : Bastable, Public Finance, by S. Sherwood; Dole, American Citizen, by A. B. Woodford; Lewis, Federal Power over Commerce, by F. C. Clark; de Molinari, Notions fondamentales d'économie politique, by C. A. Tuttle. — Notes.

PHILADELPHIA :

American Academy of Political and Social Science.

Chaque livraison : $ 1, — Un an : $ 6.

3 2044 083 908 061